

Sonderbericht

Die Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten während der letzten Jahre der Programme 2007-2013 halfen gegen niedrige Mittelausschöpfung, waren jedoch nicht ausreichend ergebnisorientiert

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

PRÜFUNGSTEAM

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politiken 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 Compliance, 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 Henri Grethen, Mitglied des Hofes. Herr Grethen wurde unterstützt von seinem Kabinettschef Marc Hostert, den Leitenden Managern Niels-Erik Brokopp und Emmanuel Rauch sowie den Aufgabenleiterinnen Anna Fiteni und Peggy Vercauteren. Zum Prüfungsteam gehörten Alessandra Falcinelli, Agota Krenusz, Radka Papouskova, Adrian Rosca und Piotr Senator.



Von links nach rechts: Anna Fiteni, Marc Hostert, Radka Papouskova, Piotr Senator, Peggy Vercauteren, Niels-Erik Brokopp, Henri Grethen.

INHALT

	Ziffer
Glossar und Abkürzungen	
Zusammenfassung	
Einleitung	1 - 9
Politische Ziele, Finanzierung und Verwaltung	1 - 9
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	10 - 12
Bemerkungen	13 - 81
Die Kommission reagierte spät auf die schleppende Durchführung, doch ihre Maßnahmen halfen, die Mittelausschöpfung zu erhöhen	13 - 40
Die späte Verabschiedung des Rechtsrahmens und die schleppende Durchführung erhöhten den Druck zur Mittelausschöpfung	14 - 28
Die Kommission ergriff erst spät Maßnahmen gegen Schwierigkeiten bei der Mittelausschöpfung, diese hatten aber dennoch Auswirkungen auf die Mittelausschöpfung	29 - 40
Verschiedene Maßnahmen beschleunigten die Mittelausschöpfung, waren jedoch nicht ausreichend ergebnisorientiert	41 - 81
Anpassungen waren ein wirksames Instrument zur Optimierung der Mittelausschöpfung, führten jedoch zu erheblichen Änderungen gegenüber den ursprünglichen Plänen, wodurch das Kosten-Nutzen-Verhältnis gefährdet war	43 - 59
Durch die Aufteilung von Projekten in Tranchen verringert sich das Risiko der Aufhebung von Mittelbindungen, wenn Projekte beim Abschluss nicht vollständig abgeschlossen sind	60 - 62
Nachträglich finanzierte Projekte wurden für die Ausschöpfung von EU-Mitteln genutzt, bergen jedoch ein erhebliches Risiko von Mitnahmeeffekten	63 - 69
Obwohl der Förderzeitraum verlängert wurde, blieben 8 % der für Finanzierungsinstrumente bereitgestellten Mittel ungenutzt und hatten keinen revolvingen Effekt	70 - 73
Zum Ende des Förderzeitraums getätigte vertragliche Vorauszahlungen können das Kosten-Nutzen-Verhältnis und die Einhaltung der Vorschriften gefährden	74 - 78
Insgesamt hat sich die Fehlerquote im Bereich Kohäsion seit 2007 verringert, obwohl nachträglich finanzierte Projekte zu einer Reihe von Fehlern führten	79 - 81
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	82 - 90
Anhang - Liste der zur Überprüfung ausgewählten operationellen Programme	

GLOSSAR UND ABKÜRZUNGEN

Abschluss	Finanzielle Abwicklung durch Zahlung des Restbetrags an den Mitgliedstaat oder Wiedereinziehung von Beträgen, die von der Kommission zu viel gezahlt wurden. Der Abschluss bildet die letzte Phase in der Laufzeit eines Programms.
Aufhebung von Mittelbindungen	Vollständige oder teilweise Annullierung einer Mittelbindung, die nicht in Anspruch genommen wurde. Die Aufhebung von Mittelbindungen erfolgt nach einem bestimmten Zeitraum automatisch, für gewöhnlich nach zwei oder drei Jahren ("n+2/3-Regel").
Aufteilung in Tranchen	Möglichkeit, die Finanzierung eines Projekts über zwei Programmplanungszeiträume hinweg zu organisieren, um das Risiko nicht abgeschlossener (und somit nicht förderfähiger) Projekte zu verringern und die Mittelausschöpfung in der ersten Phase (2007-2013) zu erhöhen.
Ausschöpfungsquote	Prozentualer Anteil der insgesamt für ein operationelles Programm gebundenen Mittel, die ausgeschöpft, d. h. ausgezahlt wurden.
Bescheinigungsbehörde	Wird vom Mitgliedstaat benannt, um die von den Verwaltungsbehörden geltend gemachten Ausgaben Primärkontrollen zu unterziehen und zu bescheinigen, dass diese Ausgaben rechtmäßig und ordnungsgemäß sind.
COCOF	Der Koordinierungsausschuss für die Fonds (COCOF - <i>Coordination Committee of the Funds</i>) ist ein ständiger Ausschuss der Europäischen Kommission. Seine Aufgabe ist die Erörterung von Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Verordnungen über die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds. COCOF-Leitlinien sind Empfehlungen mit praktischen Beispielen und Informationen. Sie sind weder rechtsverbindlich noch erschöpfend.
EU-Mehrwert	Wert, der sich aus einer Maßnahme der EU zusätzlich zu dem Nutzen ergibt, der entstanden wäre, wenn die Mitgliedstaaten allein tätig geworden wären.
Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)	Ziel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung ist die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Europäischen Union durch den Ausgleich der stärksten regionalen Ungleichgewichte. Hierzu wird finanzielle Unterstützung für die Schaffung von Infrastrukturen sowie für produktive, beschäftigungswirksame Investitionen, insbesondere zugunsten von Unternehmen bereitgestellt.
Europäischer Sozialfonds (ESF)	Ziel des Europäischen Sozialfonds ist es, durch die Verbesserung der Beschäftigungs- und Arbeitsmöglichkeiten (hauptsächlich durch Weiterbildungsmaßnahmen) sowie durch die Förderung einer hohen Beschäftigungsquote und die Schaffung von mehr

	und besseren Arbeitsplätzen den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Europäischen Union zu stärken.
Gemeinsamer Strategischer Rahmen (GSR)	Bietet Orientierungshilfe und trägt zur Harmonisierung der Ziele bei, die mithilfe der verschiedenen Fonds der EU-Kohäsionspolitik und anderer Instrumente und Politikbereiche der EU verwirklicht werden sollen.
Großprojekt	Großprojekte bilden eine Gesamtheit von wirtschaftlich nicht zu trennenden Arbeiten, Tätigkeiten oder Dienstleistungen, die eine genaue technische Funktion erfüllen und klar ausgewiesene Ziele verfolgen und deren Gesamtkosten mehr als 50 Millionen Euro oder im Falle von Verkehrsprojekten 75 Millionen Euro betragen. Jedes einzelne Projekt muss von der Kommission genehmigt werden.
Kohäsionsfonds (KF)	Dient der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts innerhalb der Europäischen Union durch Finanzierung von Umwelt- und Verkehrsprojekten in Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt von weniger als 90 % des Unionsdurchschnitts.
Mehrjähriger Finanzrahmen	Im mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) sind die Ausgabenprioritäten festgelegt sowie die Höchstbeträge, die die EU in bestimmten Bereichen in einem festen mehrjährigen Zeitraum ausgeben kann. Der derzeitige MFR bezieht sich auf den Zeitraum 2014-2020, während sich die vorherigen MFR auf 2007-2013 und 2000-2006 (Agenda 2000) bezogen.
Mitnahmeeffekte	Mitnahmeeffekte entstehen dann, wenn Mittel zur Unterstützung eines Begünstigten bereitgestellt werden, der auch ohne diese Hilfe dieselbe Entscheidung getroffen hätte. In solchen Fällen können die Ergebnisse nicht der entsprechenden politischen Maßnahme zugeschrieben werden, und die dem Begünstigten gezahlten Beihilfen bleiben ohne direkte Wirkung. Somit ist der Anteil der Ausgaben, der zu Mitnahmeeffekten führt, definitionsgemäß unwirksam, da er nicht zur Erreichung der Ziele beiträgt.
Mittelausschöpfung	Finanzmittel der EU werden als ausgeschöpft betrachtet, wenn sie von der Kommission an ein OP eines Mitgliedstaats als Kofinanzierung für förderfähige Projekte ausgezahlt wurden. Die Zahlungen werden als Vorschuss-, Zwischen- und Abschlusszahlungen geleistet.
Mittelausstattung	Einem Mitgliedstaat oder einem operationellen Programm (OP) in einem bestimmten Programmplanungszeitraum zugewiesener Gesamtbetrag. Dies ist der theoretisch höchste Betrag, der ausgezahlt werden kann.
Mittelbindung	Rechtliche Verpflichtung, vorbehaltlich bestimmter Bedingungen Finanzmittel bereitzustellen, wobei sich die EU verpflichtet, ihren Anteil an den Kosten eines von der EU finanzierten Projekts nach Projektabschluss zu erstatten.

Nachträglich finanziertes Projekt	Nachträglich finanzierte Projekte oder Vorhaben sind solche, bei denen bereits Ausgaben aus nationalen Quellen getätigt wurden oder die bereits abgeschlossen wurden, bevor eine EU-Kofinanzierung förmlich beantragt oder gewährt wurde. Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 kommen Projekte oder Vorhaben, die physisch abgeschlossen oder vollständig umgesetzt sind, bevor der Begünstigte den Antrag auf Finanzierung einreicht, nicht für eine EU-Finanzierung in Betracht.
Nationaler strategischer Rahmenplan	Bezugsdokument für die Programmierung von EU-Mitteln auf nationaler Ebene für den Zeitraum 2007-2013, mit dem sichergestellt wurde, dass die Unterstützung aus den Fonds mit den strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft in Einklang stand, und in dem der Zusammenhang zwischen den EU-Prioritäten einerseits und nationalen sowie regionalen Prioritäten andererseits aufgezeigt wurde. Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 wurde der nationale strategische Rahmenplan durch Partnerschaftsvereinbarungen (Definition siehe unten) abgelöst.
Operationelles Programm (OP)	In einem OP ist festgelegt, welche Prioritäten und spezifischen Ziele ein Mitgliedstaat verfolgt und wie die Mittel (Kofinanzierung aus EU-Mitteln und einzelstaatlichen öffentlichen und privaten Mitteln) in einem bestimmten Zeitraum (derzeit sieben Jahre) für die Finanzierung von Projekten verwendet werden sollen. Die Projekte innerhalb eines OP müssen zu einer bestimmten Anzahl von Zielen beitragen. Die Finanzmittel für OP können aus dem EFRE, dem KF und/oder dem ESF stammen. Das OP wird vom Mitgliedstaat ausgearbeitet und muss von der Kommission genehmigt werden, bevor Zahlungen aus dem EU-Haushalt geleistet werden können. Während eines Programmplanungszeitraums können OP nur mit Einverständnis beider Seiten geändert werden.
Partnerschaftsvereinbarungen	Werden für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 zwischen der Europäischen Kommission und jedem Mitgliedstaat abgeschlossen. In Partnerschaftsvereinbarungen ist dargelegt, wie die nationalen Behörden die Mittel der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds einsetzen wollen; außerdem werden darin die strategischen Ziele und Investitionsprioritäten der einzelnen Länder beschrieben und mit den allgemeinen Zielen der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum in Beziehung gesetzt. Sie enthalten ferner Einzelheiten zu "Ex-ante-Konditionalitäten" (d. h. Voraussetzungen für den wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz von Mitteln) und Rahmenvorgaben für das Leistungsmanagement. Sie werden vom jeweiligen Mitgliedstaat im Dialog mit der Kommission erstellt und müssen von der Kommission genehmigt werden.

Prioritätsachse	Eine der strategischen Prioritäten in einem operationellen Programm, die ein Bündel miteinander verbundener Vorhaben mit messbaren spezifischen Zielen umfasst.
Programmplanungszeitraum	Der mehrere Jahre umfassende zeitliche Rahmen, in dem die Strukturfonds- und Kohäsionsfondsausgaben geplant und umgesetzt werden.
Prüfbehörde	Bietet der Kommission Gewähr für das wirksame Funktionieren der Verwaltungssysteme und internen Kontrollen eines OP (und somit auch für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der bescheinigten Ausgaben). Prüfbehörden werden von den Mitgliedstaaten benannt und sind in der Regel Abteilungen innerhalb von Staatskanzleien, Finanzministerien (oder internen Kontrollstellen unter deren Aufsicht), anderen Ministerien oder Obersten Rechnungskontrollbehörden. Sie müssen von den mit der Verwaltung der Mittel betrauten Stellen funktionell unabhängig sein. Eine Prüfbehörde übermittelt die Ergebnisse ihrer Systemprüfungen und Prüfungen von Vorhaben an die Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde des betreffenden OP. Einmal im Jahr erstattet jede Prüfbehörde in ihrem jährlichen Kontrollbericht an die Kommission Bericht über ihre im Jahresverlauf geleistete Arbeit. Ist die Prüfbehörde der Ansicht, dass die Verwaltungsbehörde keine geeigneten Korrekturmaßnahmen getroffen hat, muss sie die Kommission darauf hinweisen.
Strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft	In den Strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft sind die Grundsätze und Prioritäten der Kohäsionspolitik aufgeführt; sie enthalten Anregungen, auf welche Weise die europäischen Regionen die Mittel, die im Zeitraum 2007-2013 für nationale und regionale Hilfsprogramme zur Verfügung gestellt wurden, bestmöglich nutzen konnten. Die nationalen Behörden mussten sich bei der Festlegung ihrer nationalen strategischen Prioritäten und Planungen für den Zeitraum 2007-2013, der sogenannten einzelstaatlichen strategischen Rahmenpläne, an den Leitlinien ausrichten.
Verwaltungsbehörde	Eine von einem Mitgliedstaat benannte nationale, regionale oder lokale Behörde oder sonstige öffentliche oder private Stelle, die ein operationelles Programm verwaltet. Zu den Aufgaben der Verwaltungsbehörde gehören die Auswahl der zu finanzierenden Projekte, die Überwachung der Durchführung dieser Projekte und die Berichterstattung über finanzielle Aspekte und erzielte Ergebnisse an die Kommission. Die Verwaltungsbehörde ist auch die Stelle, die Begünstigten nach Prüfungen durch die Kommission, den Europäischen Rechnungshof (EuRH) oder eine Behörde in einem Mitgliedstaat Finanzkorrekturen auferlegt.

ZUSAMMENFASSUNG

Zur Mittelausschöpfung

I. Das Ziel der Kohäsionspolitik besteht darin, Ungleichgewichte im Entwicklungsstand der Regionen in der Europäischen Union zu verringern. Dafür wird rund ein Drittel des EU-Haushalts eingesetzt und über operationelle Programme (OP) ausgeführt. Die Mittel werden zu Beginn eines mehrjährigen Programmplanungszeitraums zur Verfügung gestellt. Unter dem Begriff Aufnahmekapazität (Mittelausschöpfungskapazität) versteht man die Fähigkeit eines Mitgliedstaats, die ihm zugewiesenen finanziellen Mittel effizient und wirksam auszugeben. Die Mitgliedstaaten schöpfen Mittel aus, wenn sie eine Zahlung aus dem EU-Haushalt als Kofinanzierung für förderfähige Projekte erhalten. Damit der Fokus dauerhaft auf dem Erreichen wirksamer Ergebnisse liegt, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten eine Situation vermeiden, in der zum Ende des Programmplanungszeitraums noch Mittel in beträchtlicher Höhe ausgeschöpft werden müssen, denn eine überhastete Mittelausschöpfung kann dazu führen, dass nicht ausreichend auf eine optimale Mittelverwendung geachtet wird. Daher ist die Mittelausschöpfung zwar wichtig für das Erreichen politischer Ziele, sie stellt jedoch keinen Selbstzweck dar.

Zur Prüfung des Hofes

II. Der Hof untersuchte, ob die Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Ausschöpfung der Mittel aus dem EFRE, ESF und KF im Programmplanungszeitraum 2007-2013 wirksam waren. Hierzu wurden Prüfbesuche in vier Mitgliedstaaten durchgeführt: in der Tschechischen Republik, Italien, Ungarn und Rumänien. Die Prüfung bezog sich auf den Programmplanungszeitraum 2007-2013. Allerdings werden auch Vergleiche mit den Programmplanungszeiträumen 2000-2006 und 2014-2020 angestellt und Risiken im Hinblick auf die Mittelausschöpfung im gegenwärtigen Zeitraum aufgezeigt.

Feststellungen des Hofes

III. Der Hof stellte sowohl für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 als auch für den Zeitraum 2014-2020 fest, dass die späte Verabschiedung des Rechtsrahmens - sechs Monate

bzw. zwei Wochen vor Beginn des jeweiligen Programmplanungszeitraums - eine späte Annahme der OP nach sich zog. In beiden Zeiträumen wurde ein Großteil der OP erst ein Jahr nach Beginn des Programmplanungszeitraums angenommen. Dies hatte unvermeidliche Folgewirkungen auf den Beginn des Einsatzes der zugewiesenen Mittel.

IV. Die Durchführung war im Zeitraum 2007-2013 langsam angelaufen, begann jedoch im Zeitraum 2014-2020 noch schleppender. Neben den genannten Folgewirkungen war die Überschneidung der Programmplanungszeiträume ein weiterer Grund für den langsamen Beginn, denn dies bedeutete, dass die Mitgliedstaaten noch immer Mittel des vorherigen Zeitraums ausgaben, als der nachfolgende Zeitraum bereits begonnen hatte.

V. Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 überwachte die Kommission zwar die Mittelausschöpfung, richtete aber erst rund 13 Monate vor Ende des Förderzeitraums eine Taskforce ein, um Mitgliedstaaten zu unterstützen, die die Mittel im Rahmen ihrer OP nur unzureichend ausgeschöpft hatten. Acht Mitgliedstaaten erhielten Unterstützung von der Taskforce für bessere Umsetzung. Die ergriffenen Maßnahmen führten zu einer deutlichen Erhöhung der Mittelausschöpfung bei den unterstützten Mitgliedstaaten. Zu Beginn des Jahres 2018 betrug die durchschnittliche EU-Ausschöpfungsquote 97,2 %. Mehrere Mitgliedstaaten waren nicht in der Lage, alle verfügbaren Finanzmittel zu verwenden, sodass sich die nicht verwendeten Mittel Ende 2017 auf 4,4 Milliarden Euro beliefen. Die endgültige Ausschöpfungsquote und der endgültige Wert der nicht verwendeten Mittel werden nach dem Abschluss feststehen.

VI. Zu den Maßnahmen, die zur Erhöhung der Mittelausschöpfung ergriffen wurden, gehörten die Überarbeitung von OP, die Aufteilung von Projekten in Tranchen, die auf unterschiedliche Programmplanungszeiträume entfallen, die nachträgliche Kofinanzierung von Projekten, Vorauszahlungen an Finanzierungsinstrumente sowie vertragliche Vorauszahlungen. Bei einigen dieser Maßnahmen standen vor allem die Mittelausschöpfung und die Einhaltung der Vorschriften im Vordergrund, während den Ergebnissen nur geringe Beachtung geschenkt wurde. Insbesondere wurden OP häufig überarbeitet, was Zweifel an der Fundiertheit der Analysen, die dem Programmplanungsprozess und den nachfolgenden Überarbeitungen zugrunde lagen, sowie an der Fähigkeit zum Erreichen der OP-Ziele und der kohäsionspolitischen Ziele aufkommen lässt.

VII. Die Kommission hat keinen umfassenden Überblick über alle verwendeten Maßnahmen und die Auswirkungen der einzelnen Maßnahmen auf die Mittelausschöpfung, da die Mitgliedstaaten keine ausreichenden Informationen bereitgestellt haben und bei einigen Maßnahmen (etwa bei nachträglich finanzierten Projekten und vertraglichen Vorauszahlungen) gemäß dem Rechtsrahmen nicht verpflichtet sind, der Kommission Bericht zu erstatten.

Die Empfehlungen des Hofes

VIII. Die Kommission sollte

- dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Zeitplan für die Aushandlung und Annahme des Rechtsrahmens und der Programmdokumente vorschlagen, um sicherzustellen, dass die OP-Durchführung zu Beginn des Programmplanungszeitraums anlaufen kann;
- für den Fall, dass zentrale Leistungselemente betroffen sind, sicherstellen, dass bei der Überarbeitung eines OP eine fundierte und umfassende Bewertung des OP und der Partnerschaftsvereinbarung sowie des entsprechenden Bedarfs zugrunde gelegt werden, wobei die Überarbeitung in erster Linie mit dem Ziel durchzuführen ist, bessere Ergebnisse zu erreichen. Zudem sollte sie dafür sorgen, dass sie imstande ist, die Informationen zu erhalten, die sie für eine Überwachung der Mittelausschöpfung benötigt, eine langsame oder schnelle Mittelausschöpfung zu ermitteln sowie den Bedarf und die Auswirkungen von Maßnahmen im Vorfeld zu bewerten, um entscheiden zu können, ob sie durchgeführt werden sollten oder nicht;
- in Fällen, in denen sie gezielt Unterstützung zur Beschleunigung der Durchführung leistet, dafür Sorge tragen, dass Maßnahmen ergriffen werden, bei denen das Erreichen guter Ergebnisse im Vordergrund steht.

EINLEITUNG

Politische Ziele, Finanzierung und Verwaltung

1. Das Ziel der Kohäsionspolitik besteht darin, Ungleichgewichte im Entwicklungsstand der Regionen zu verringern, Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung umzustrukturieren und die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit in der Europäischen Union zu fördern¹. Zur Verwirklichung dieser Ziele werden Mittel der EU verwendet, um die Entwicklung in verschiedenen Bereichen voranzutreiben, darunter beispielsweise die kohlenstoffarme Wirtschaft, die Verkehrsinfrastruktur, die Unterstützung für KMU, die Integration von Menschen in den Arbeitsmarkt und die soziale Eingliederung benachteiligter Personen.
2. Im mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) sind die jährlichen Höchstbeträge aufgeführt, die die EU für verschiedene Politikbereiche, einschließlich des Bereichs Kohäsion, ausgeben darf. Rund ein Drittel der Haushaltsmittel der EU sind für die Kohäsionspolitik bestimmt. Diese wird im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Kohäsionsfonds (KF) umgesetzt. Zu jeweiligen Preisen belief sich die Gesamtmittelausstattung für den EFRE, den ESF und den KF im Programmplanungszeitraum 2000-2006 auf rund 261 Milliarden Euro, im Programmplanungszeitraum 2007-2013 auf 346 Milliarden Euro und im Programmplanungszeitraum 2014-2020 auf etwa 365 Milliarden Euro². Der entsprechende Betrag der Kohäsionsmittel wird dann im Voraus auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt.

¹ Artikel 174 und 176 AEUV und Artikel 89 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

² Die für den EFRE, den KF und den ESF gebundenen Mittel beliefen sich im Programmplanungszeitraum 2007-2013 auf 342,5 Milliarden Euro. Die endgültig gebundenen Beträge werden erst dann bekannt sein, wenn alle Verfahren abgeschlossen sind.

3. Die Vorschriften für die Kohäsionspolitik des Programmplanungszeitraums 2007-2013 sind in einer Allgemeinen Verordnung³ sowie deren Durchführungsbestimmungen⁴ und in fondsspezifischen Verordnungen über den EFRE, den ESF und den KF⁵ festgelegt. Diese werden durch Durchführungsverordnungen der Kommission, delegierte Rechtsakte und Leitfäden ergänzt. Für jeden Programmplanungszeitraum wird ein neues Legislativpaket verabschiedet.

4. Der Einsatz dieser Fonds erfolgt im Rahmen von operationellen Programmen (OP), in denen die Investitionsprioritäten und spezifische Ziele festgelegt sind. In den OP ist auch beschrieben, wie die Mittel während des Programmplanungszeitraums⁶ für die Finanzierung von Projekten verwendet werden. Die Mitgliedstaaten teilen ihre nationale Mittelzuweisung entsprechend ihren nationalen strategischen Zielen und den EU-Kohäsionszielen den verschiedenen nationalen oder regionalen OP zu.

5. Für die Umsetzung der Kohäsionspolitik sind sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Kommission zuständig. Die fünfjährige Amtszeit des derzeitigen Kommissionskollegiums begann im November 2014. Die für die allgemeine Verwaltung dieser Politikbereiche zuständigen Kommissionsdienststellen sind die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO) und die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und

³ Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25).

⁴ Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 (ABl. L 371 vom 27.12.2006, S. 1).

⁵ Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 1) und Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Sozialfonds (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 12) sowie Verordnung (EG) Nr. 1084/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 zur Errichtung des Kohäsionsfonds (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 79).

⁶ Der Mehrjahresrahmen für die Planung und Ausführung von Ausgaben aus den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds wird als Programmplanungszeitraum bezeichnet.

Integration (GD EMPL). Sie können den Mitgliedstaaten administrative und technische Hilfestellung leisten, damit sichergestellt ist, dass die Fonds ordnungsgemäß eingesetzt werden⁷. In den Mitgliedstaaten ist es Aufgabe der für die nationalen und/oder regionalen Kohäsionsprogramme zuständigen Behörden, für eine optimale Verwendung der zugewiesenen EU-Mittel zu sorgen und unter der Aufsicht und endgültigen Verantwortung der Kommission die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit kofinanzierter Vorhaben sicherzustellen⁸.

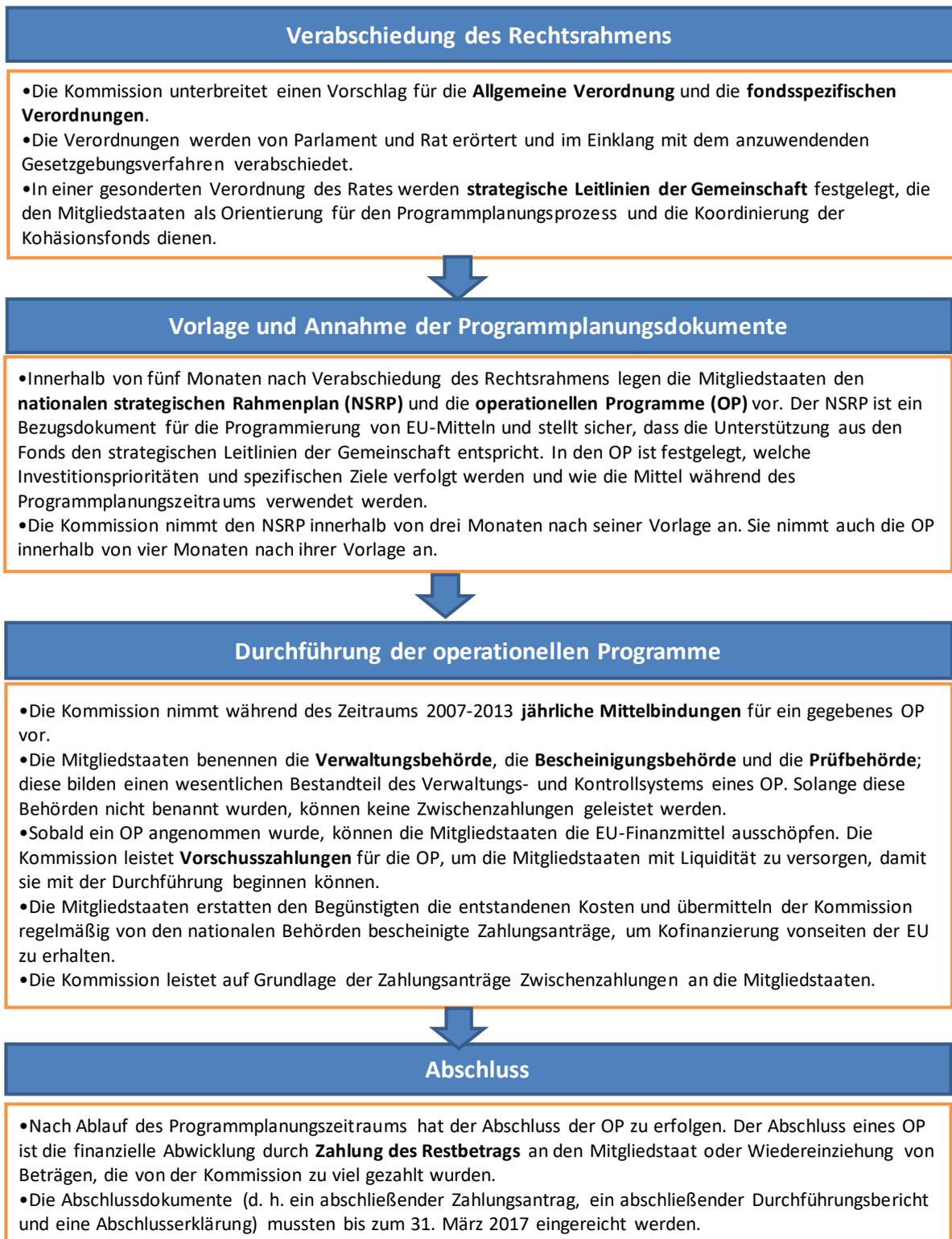
6. Die Hauptphasen eines Programmplanungszeitraums sind in **Abbildung 1** dargestellt. Für jeden Programmplanungszeitraum werden neue rechtliche Rahmenbestimmungen verabschiedet und anschließend die Programmplanungsdokumente vorgelegt und angenommen. Die Durchführung kann ab dem 1. Januar des ersten Jahres des Programmplanungszeitraums beginnen oder ab dem Zeitpunkt, zu dem das OP der Kommission zur Genehmigung übermittelt wird (je nachdem, was früher eintritt). Zahlungen für ein OP aus dem EU-Haushalt können aber erst beginnen, wenn das OP angenommen wurde. Daher wirken sich Verzögerungen bei der Annahme des Rechtsrahmens oder der OP auch auf die Zahlungen aus dem EU-Haushalt aus. Die letzte Phase in der Laufzeit eines OP bildet schließlich der Abschluss, der zu einer Abschlusszahlung oder Wiedereinzahlung rechtsgrundlos gezahlter Beträge führt.

7. Die Zeitachse für diese Phasen ist nicht auf den Zeitraum 2007-2013 beschränkt. Beispielsweise erfolgten die Durchführung und der Abschluss des Programmplanungszeitraums 2007-2013 teilweise nach 2013, nachdem der Zeitraum 2014-2020 bereits begonnen hatte. Somit kam es zu einer Überschneidung der Programmplanungszeiträume.

⁷ Artikel 45 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

⁸ Artikel 317 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Abbildung 1 - Hauptphasen des Programmplanungszeitraums 2007-2013



8. Die für ein OP bereitgestellten Finanzmittel werden in Jahrestanchen über den siebenjährigen Programmzeitraum aufgeteilt⁹. Jede Tranche führt zu einer Mittelbindung, die den für ein OP vorgesehenen EU-Mitteln entspricht, welche zur Kofinanzierung von zuschussfähigen Projektausgaben verwendet werden. Nachdem ein Begünstigter diese Ausgaben getätigt hat, stellt der betreffende Mitgliedstaat einen Antrag auf Ausgabenerstattung bei der Kommission, die dann eine Zahlung auf der Grundlage der Mittelbindungen genehmigt. Die Mittel gelten als ausgeschöpft, sobald die Kommission eine Zahlung leistet¹⁰.

9. Während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 mussten die Mittelbindungen innerhalb von zwei Jahren verwendet werden (d. h. durch eine Vorschuss- oder Zwischenzahlung gedeckt sein); das bedeutet, dass für Ausgaben von Begünstigten bis zum 31. Dezember 2015 Zahlungen geleistet und anschließend Erstattungsanträge gestellt werden konnten. Wurden Finanzmittel nicht innerhalb von zwei Jahren verwendet, so wurde die Mittelbindung aufgehoben, d. h., die Mittel konnten von den Mitgliedstaaten nicht mehr ausgegeben werden; diese Regelung wird als "n+2-Regel" bezeichnet¹¹. Die n+2-Regel wurde für einige Mitgliedstaaten¹² für bestimmte Mittelbindungstranchen um ein Jahr verlängert (n+3-Regel)¹³.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

10. Das Ziel dieser Prüfung bestand darin, zu bewerten, ob die Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Ausschöpfung der Mittel aus dem EFRE, ESF und KF

⁹ Artikel 75 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

¹⁰ Die Zahlungen der Kommission umfassen gemäß den Artikeln 76 und 82 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 auch Vorschüsse.

¹¹ Artikel 93 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

¹² Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Griechenland, Kroatien, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien und Slowakei.

¹³ Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 gilt die n+3-Regel im Einklang mit Artikel 136 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 für alle Mitgliedstaaten.

im Programmplanungszeitraum 2007-2013 wirksam waren. Der Hof untersuchte insbesondere, ob

- die Kommission Schwierigkeiten bei der Mittelausschöpfung erkannte und rechtzeitig in Angriff nahm, indem sie Maßnahmen zur Verbesserung der Mittelausschöpfung ergriff und die Mitgliedstaaten bei deren Umsetzung unterstützte;
- die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung dieser Maßnahmen angemessen auf die Einhaltung der Vorschriften und eine optimale Mittelverwendung achteten (siehe **Kasten 1**).

11. Die Prüfung erstreckte sich zwar auf den Programmplanungszeitraum 2007-2013, es wird jedoch auch Bezug auf die Zeiträume 2000-2006 und 2014-2020 genommen. Diese Bezugnahmen dienen dazu, Vergleiche anzustellen und die Risiken bezüglich der Mittelausschöpfung für den gegenwärtigen Zeitraum herauszustellen.

12. Die Prüfungsarbeiten des Hofes umfassten

- eine Analyse der Bestimmungen des Rechtsrahmens für den Programmplanungszeitraum 2007-2013, die Auswirkungen auf die Mittelausschöpfung haben;
- eine Überprüfung einschlägiger technischer Leitlinien der Kommission zur Umsetzung bestimmter Rechtsvorschriften mit Auswirkungen auf die Mittelausschöpfung sowie entsprechender Leitlinien zum Abschluss;
- eine Bewertung der die Mittelausschöpfung betreffenden Überwachungsverfahren der Kommission für den Programmplanungszeitraum 2007-2013, einschließlich der Arbeit der "Taskforce für bessere Umsetzung" (*Task Force for Better Implementation* - TFBI)¹⁴;

¹⁴ Die Taskforce für bessere Umsetzung wurde eingerichtet, um diejenigen Mitgliedstaaten zu unterstützen, die Schwierigkeiten bei der Verwendung der verbleibenden Finanzmittel des Programmplanungszeitraums 2007-2013 hatten. Sie konzentrierte sich auf 38 EFRE- und KF-OP und war für acht Mitgliedstaaten tätig.

- eine Analyse von 16 EFRE- und KF-OP sowie vier ESF-OP aus sieben Mitgliedstaaten: Bulgarien, Italien, Rumänien, Slowakei, Spanien, Tschechische Republik und Ungarn. Von diesen OP wurden sieben EFRE- und KF-OP sowie zwei ESF-OP eingehender überprüft. Eine Liste der geprüften OP findet sich in **Anhang 1**;
- Prüfbesuche in vier Mitgliedstaaten: in der Tschechischen Republik, Italien, Ungarn und Rumänien;
- Befragungen von Vertretern der GD REGIO und der GD EMPL, einschließlich derer, die an der Taskforce für bessere Umsetzung teilnahmen.

Kasten 1 - Die Mittelausschöpfung ist ein Mittel zur Erreichung von Ergebnissen und kein Selbstzweck

Unter dem Begriff Aufnahmekapazität versteht man die Fähigkeit eines Mitgliedstaats, die ihm zugewiesenen finanziellen Mittel effizient und wirksam auszugeben¹⁵. Der Hof hat bereits festgestellt, dass es für die EU eine ständige Herausforderung ist, mit Regelungen, bei denen die Mittel im Vorfeld auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt werden, qualitativ gute Ergebnisse zu erreichen, und dass die Inanspruchnahme dieser Mittel ein implizites Ziel darstellt¹⁶. Darüber hinaus berichtete der Hof, dass beim Rechtsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 der Schwerpunkt primär darauf lag, die Ausgaben vorschriftsgemäß zu tätigen, die Leistung hingegen weniger im Fokus stand¹⁷.

Die Mittelausschöpfung sollte keinen Selbstzweck darstellen, sondern eher ein Mittel, um in Maßnahmen zu investieren, mit denen das Erreichen politischer Ziele auf nationaler und EU-Ebene unterstützt wird. Die im Rahmen der Kohäsionspolitik bereitgestellten Finanzmittel sind beträchtlich

¹⁵ Europäisches Parlament - Ausschuss für regionale Entwicklung, "Bericht zur Abrufung von Struktur- und Kohäsionsfondsmitteln: Lehren für die künftige Kohäsionspolitik der EU (2010/2305(INI))", 25. Juli 2011.

¹⁶ Stellungnahme Nr. 7/2011 (C 47/1 vom 17.2.2012, S. 1).

¹⁷ Siehe Ziffer 10.10 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2013, Kapitel 10 "EU-Haushalt und Ergebniserbringung" (ABl. C 398 vom 12.11.2014).

und sollten den Bürgerinnen und Bürgern der EU wesentliche Vorteile bringen. Um dies zu erreichen, ist es besonders wichtig, dass die Mittel optimal zum Einsatz kommen.

BEMERKUNGEN

Die Kommission reagierte spät auf die schleppende Durchführung, doch ihre Maßnahmen halfen, die Mittelausschöpfung zu erhöhen

13. Der Hof verglich die Zeitpunkte der Verabschiedung der Rechtsrahmen für die Programmplanungszeiträume 2007-2013 und 2014-2020, um zu ermitteln, wie viel Zeit die Mitgliedstaaten vor Beginn des jeweiligen Programmplanungszeitraums hatten, um OP vorzulegen. Zudem prüfte er die Zeitpunkte der Annahme der OP für die Programmplanungszeiträume 2007-2013 und 2014-2020, um zu ermitteln, wann die Mitgliedstaaten mit der Mittelausschöpfung beginnen konnten. Darüber hinaus betrachtete er die Ausschöpfungsquoten in den Programmplanungszeiträumen 2000-2006, 2007-2013 und 2014-2020, um Ähnlichkeiten in den Ausgabenmustern zu ermitteln und festzustellen, womit im gegenwärtigen Zeitraum zu rechnen ist. Schließlich bewertete der Hof, wie die Kommission die Mittelausschöpfung im Zeitraum 2007-2013 überwachte, ob sie rechtzeitig Maßnahmen ergriff und welche Ergebnisse diese hatten.

Die späte Verabschiedung des Rechtsrahmens und die schleppende Durchführung erhöhten den Druck zur Mittelausschöpfung

14. Die Verabschiedung des Rechtsrahmens ist eine wesentliche Voraussetzung für die Erstellung von OP, da mit ihm die verordnungsrechtlichen Bestimmungen festgelegt werden und die Mitgliedstaaten Rechtssicherheit darüber erhalten, dass ihre in den OP aufgestellten Ausgabenpläne und -ziele mit den EU-Zielen in Einklang stehen. Die Annahme der OP durch die Kommission wiederum markiert den Beginn der Zahlungen für ein OP aus dem EU-Haushalt. Damit die Ausgabentätigkeit zu Beginn des Zeitraums anlaufen kann, ist es erforderlich, dass der Rechtsrahmen für den kommenden Programmplanungszeitraum deutlich vor dessen geplantem Beginn von der Kommission vorgeschlagen und vom Gesetzgeber verabschiedet wird. Auf der Grundlage früherer Erfahrungen hält der Hof folgenden Zeitplan für angemessen:

- Die Kommission schlägt den Rechtsrahmen 30 Monate (zweieinhalb Jahre) vor dem Beginn des Zeitraums vor.
- Nach dem Kommissionsvorschlag nimmt der Gesetzgeber den Rahmen innerhalb von 18 Monaten an.
- Innerhalb eines Jahres nach Verabschiedung des Rechtsrahmens werden die nationalen Strategien (bzw. im Programmplanungszeitraum 2014-2020 die Partnerschaftsvereinbarungen) und OP von den Mitgliedstaaten vorgelegt und von der Kommission angenommen.

15. Dies ist wichtig, um gegen Ende des Zeitraums einen Rückstand bei der Durchführung und übermäßigen Druck zur Mittelausschöpfung zu verhindern, da es ansonsten dazu kommen könnte, dass die Vorschriften nicht eingehalten und Mittel nicht optimal eingesetzt werden.

Die späte Annahme des Rechtsrahmens und der OP hatte Folgewirkungen auf die Durchführung

16. Für den Zeitraum 2007-2013 wurde der Vorschlag der Kommission für die Allgemeine Verordnung fast 30 Monate vor Beginn des Programmplanungszeitraums vorgelegt und vom Gesetzgeber fast 24 Monate später angenommen, d. h. etwa sechs Monate vor Beginn des Zeitraums. Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 wurde der Vorschlag der Kommission für die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (Dachverordnung) fast 27 Monate vor Beginn des Programmplanungszeitraums vorgelegt, und der Gesetzgeber benötigte mehr als 26 Monate für dessen Annahme, d. h., die Verabschiedung erfolgte erst zwei Wochen vor Beginn des Programmplanungszeitraums¹⁸. Einen Überblick über den zeitlichen Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens enthält **Abbildung 2**.

¹⁸ Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 wurde die Allgemeine Verordnung im Wege des besonderen Gesetzgebungsverfahrens verabschiedet, d. h., der Rat war im Grunde der einzige Gesetzgeber und das Europäische Parlament hatte begrenzte Eingriffsbefugnisse. Für den Zeitraum 2014-2020 wurde die Dachverordnung im Wege des ordentlichen

17. Die Tatsache, dass für die Verabschiedung der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen des Zeitraums 2014-2020 im Vergleich zum Programmplanungszeitraum 2007-2013 mehr Zeit benötigt wurde, hatte folgende Gründe:

- Der Legislativvorschlag der Kommission wurde drei Monate später vorgelegt (d. h. im Oktober 2011 im Vergleich zu Juli 2004).
- Die Verhandlungen zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament dauerten zweieinhalb Monate länger, da zunächst die Annahme der Haushaltsordnung (im Oktober 2012) und des MFR (Annahme erst im Dezember 2013) abgewartet werden musste und Verhandlungen infolge eines neuen Gesetzgebungsverfahrens geführt wurden¹⁹.

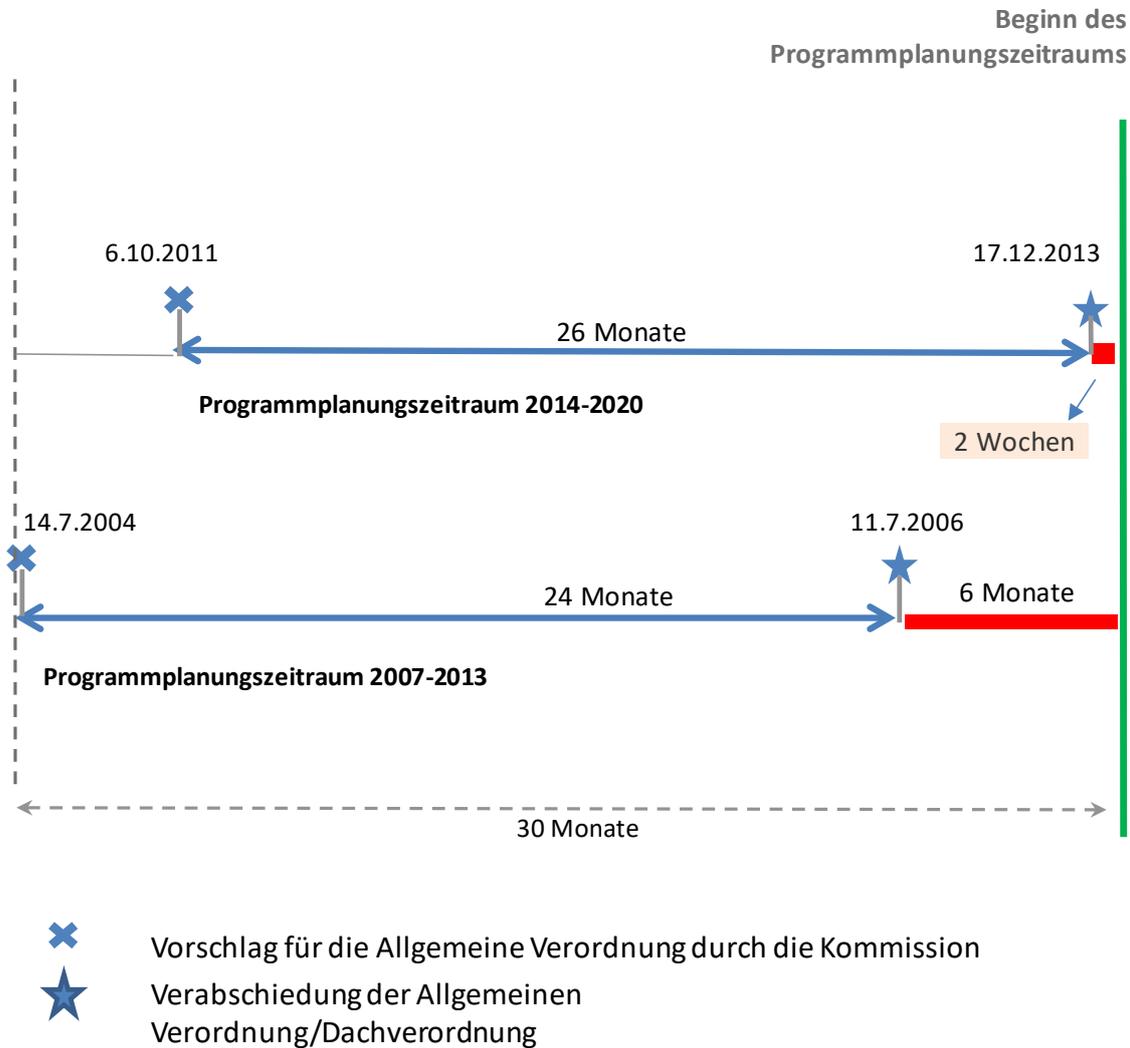
18. In ihrer Mitteilung über den MFR für die Zeit nach 2020²⁰ räumte die Kommission ein, dass die späte Annahme des MFR 2014-2020 Investitionen vor Ort in verschiedenen Politikbereichen (einschließlich der Kohäsion) verzögert hat. Die Kommission setzt sich für eine frühe politische Einigung über den MFR für die Zeit nach 2020 ein, damit die nationalen und regionalen Behörden rechtliche und finanzielle Sicherheit erhalten und die Durchführung unmittelbar zu Beginn des Programmplanungszeitraums anlaufen kann.

Gesetzgebungsverfahrens verabschiedet, d. h., der Rat und das Europäische Parlament hatten eine gleichberechtigte Rolle bei den Verhandlungen.

¹⁹ Ziffern 36-37 des Sonderberichts 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".

²⁰ COM(2018) 98 final vom 14. Februar 2018 "Ein neuer, moderner mehrjähriger Finanzrahmen für eine Europäische Union, die ihre Prioritäten nach 2020 effizient erfüllt".

Abbildung 2 - Zeitachse für den Vorschlag und die Verabschiedung der Rechtsrahmen für die Programmplanungszeiträume 2007-2013 und 2014-2020



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

19. Für die Programmplanungszeiträume 2007-2013 und 2014-2020 war zu Beginn des jeweiligen Zeitraums am 1. Januar 2007 bzw. 2014 noch kein OP angenommen worden. Im Zeitraum 2007-2013 waren zum Ende des ersten Jahres des Programmplanungszeitraums mehr OP angenommen worden als im Zeitraum 2014-2020 (siehe **Kasten 2**). Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass sich die Verabschiedung des Legislativpakets

verzögert hatte und die Verhandlungen zur Annahme von Partnerschaftsvereinbarungen und OP womöglich anspruchsvoller waren als im vorangegangenen Zeitraum^{21 22}.

Kasten 2 - Die Annahme der OP für 2007-2013 und 2014-2020 erfolgte nach Beginn des jeweiligen Programmplanungszeitraums

Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 waren zum 31. Dezember 2007 98 % (432 von 440²³) der OP eingereicht und 95 % (416 von 440) der OP von der Kommission angenommen worden. Der Großteil der OP (91 %) wurde zwischen Juli und Dezember 2007 angenommen. Die durchschnittliche Zeitspanne zwischen dem Zeitpunkt der Einreichung und der Annahme eines OP betrug rund sieben Monate.

Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 waren zum 31. Dezember 2014 95,5 % (371 von 387²⁴) der OP von den Mitgliedstaaten eingereicht und nur 55,8 % (216 von 387) der OP von der Kommission angenommen worden. Die durchschnittliche Zeitspanne zwischen dem Zeitpunkt der Einreichung und der Annahme eines OP betrug rund acht Monate.

Während der ersten Jahre wurden die Mittel nur langsam ausgeschöpft

20. Das jährliche Ausgabenmuster für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 ist in **Abbildung 3** dargestellt. Zum Beginn des Zeitraums waren die Mittelbindungen deutlich höher als die Zahlungen, da die Mitgliedstaaten noch immer auf die aus dem Programmplanungszeitraum 2000-2006 verfügbaren Mittelbindungen zurückgriffen, sich die OP noch im Prozess der Annahme befanden oder die Verfahren zur Projektauswahl noch nicht abgeschlossen waren. Zum Ende des Programmplanungszeitraums 2007-2013, d. h.

²¹ Ziffern 49 und 53-55 des Sonderberichts Nr. 2/2017.

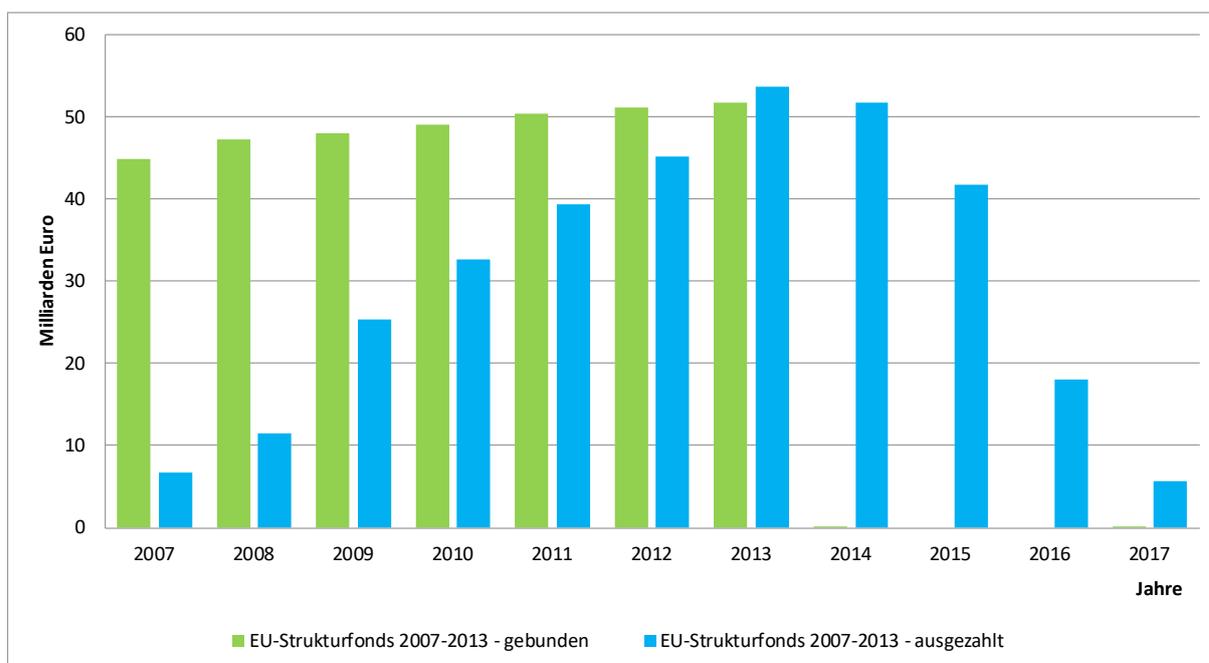
²² Mögliche Gründe dafür, dass die Verhandlungen mehr Zeit in Anspruch nahmen, waren neue Anforderungen, die durch den neuen Rechtsrahmen eingeführt wurden, IT-Probleme im Zusammenhang mit dem neuen elektronischen Informationsaustauschsystem sowie ein komplexeres Verfahren zur Annahme von OP innerhalb der Kommission (siehe Ziffer 55 des Sonderberichts des Hofes Nr. 2/2017).

²³ Diese Zahl umfasst 249 EFRE- und KF-OP, 118 ESF-OP sowie 73 ETZ-OP.

²⁴ Diese Zahl umfasst 124 EFRE- und KF-OP, 95 ESF-OP, 92 Multifonds-OP sowie 76 ETZ-OP.

zwei Jahre vor Ablauf des Förderzeitraums (am 31. Dezember 2015), waren weniger als zwei Drittel der Mittelbindungen durch Zahlungen ausgeschöpft.

Abbildung 3 - Ausgabenmuster im Programmplanungszeitraum 2007-2013 für EFRE, ESF und KF

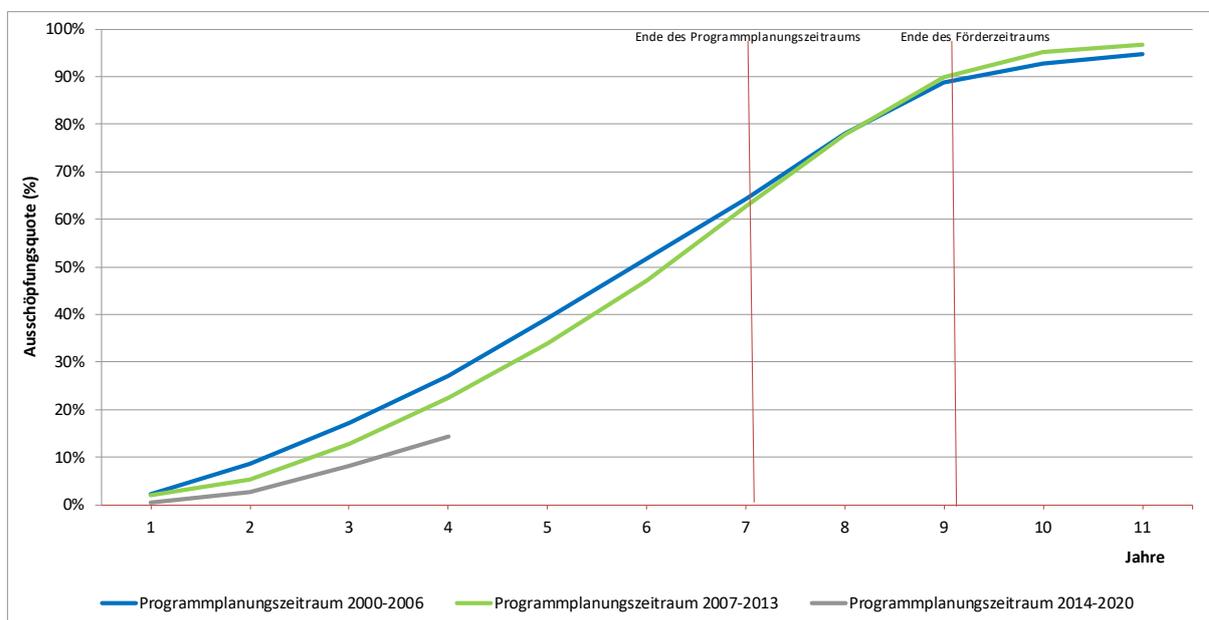


Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

21. Vergleicht man die Muster der Mittelausschöpfung für die Programmplanungszeiträume 2000-2006 und 2007-2013, ergibt sich ein ähnliches Bild. Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 wurden die Mittel bis Ende 2017 (vier Jahre nach Beginn des Zeitraums) langsamer ausgeschöpft. **Abbildung 4** zeigt die kumulierte Ausschöpfungsquote²⁵ während dieser drei Programmplanungszeiträume ab dem Beginn des Zeitraums (Jahr 1) bis zu dem Jahr, in dem die Abschlusserklärung vorgelegt werden sollte (Jahr 11).

²⁵ Die Ausschöpfungsquote wird berechnet, indem die kumulierten Zahlungen durch die insgesamt für EFRE, ESF und KF vorgenommenen Mittelbindungen dividiert werden. Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 ist die leistungsgebundene Reserve nicht in die Gesamtmittelbindungen einbezogen, da ihre Zuweisung vom Ergebnis einer Leistungsüberprüfung abhängt.

Abbildung 4 - Ausschöpfungsquote in den Programmplanungszeiträumen 2000-2006, 2007-2013 und 2014-2020 für EFRE, ESF und KF



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

22. Neben der späten Annahme des Rechtsrahmens und der OP ermittelte der Hof mindestens zwei weitere Faktoren, die dazu führten, dass die Mittel in den ersten Jahren des Programmplanungszeitraums 2007-2013 im Vergleich zum vorangegangenen Zeitraum nur langsam ausgeschöpft wurden. Erstens wurde der Zeitraum für die Förderfähigkeit der Ausgaben - und damit auch die Frist für den Abschluss - im Programmplanungszeitraum 2000-2006 für die meisten Mitgliedstaaten um sechs Monate verlängert (bis Juni 2009 bzw. September 2010)²⁶. Dadurch verzögerte sich die Durchführung im Programmplanungszeitraum 2007-2013, da die Mitgliedstaaten noch auf die aus dem vorangegangenen Zeitraum verfügbaren Mittelbindungen zurückgriffen. Zweitens wurden im Zeitraum 2000-2006 die Vorschusszahlungen vollständig geleistet, sobald die erste

²⁶ Angesichts der andauernden wirtschaftlichen Schwierigkeiten wurde der Förderzeitraum für 13 griechische Programme und 18 INTERREG-III-Programme bis zum 31. Dezember 2009 verlängert, wodurch sich die Einreichungsfristen bis zum 31. März 2011 verlängerten. Infolge des Erdbebens in den Abruzzen wurden das regionale operationelle Programm und das INTERREG-III-A-Programm Italia-Adriatico bis zum 30. Juni 2010 verlängert. Einreichungsfrist war der 30. September 2011.

Mittelbindung getätigt war²⁷, wohingegen die Vorschusszahlungen im Programmplanungszeitraum 2007-2013 schrittweise in den Jahren 2007 bis 2009 erfolgten.

23. Der Hof hat bereits auf das Risiko hingewiesen, dass die Verzögerungen beim Haushaltsvollzug im Programmplanungszeitraum 2014-2020 noch größer sein könnten als im Programmplanungszeitraum 2007-2013²⁸. Ende 2016 (drei Jahre nach Beginn des Programmplanungszeitraums) waren nur 77 % der Behörden für die EFRE-, ESF- und KF-OP benannt worden. Dadurch verzögerte sich der ohnehin schon langsame Beginn (siehe **Ziffern 16 und 19** und **Kasten 2**) noch weiter, da die mitgliedstaatlichen Behörden zwar Aufrufe veröffentlichen und Projekte auswählen können, der Kommission aber keine Ausgabenerklärungen vorlegen dürfen, solange sie nicht benannt sind. Im Mai 2018 war das Benennungsverfahren nahezu vollständig abgeschlossen.

24. Zum 1. März 2018 ging aus den ersten, zweiten und dritten von den Mitgliedstaaten vorgelegten endgültigen Jahresabschlüssen hervor, dass sich die kumulierten Ausgaben lediglich auf rund 5 % der für den gesamten Programmplanungszeitraum zugewiesenen Haushaltsmittel beliefen²⁹.

25. Den Kommissionsberichten zufolge lief die Projektauswahl für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 nur schleppend an. Im Juli 2017 war jedoch das gleiche Niveau erreicht worden wie im vorangegangenen Zeitraum³⁰, und die Kommission rechnet damit, dass die Ausführungsquoten ab diesem Zeitpunkt im Großen und Ganzen denen des Programmplanungszeitraums 2007-2013 entsprechen werden. Allerdings ist es

²⁷ Sie beliefen sich auf 7 % der Beteiligung der Fonds. Artikel 32 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds (ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 1).

²⁸ Siehe die Jahresberichte zu den Haushaltsjahren 2015 und 2016, Kapitel 6 "Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt".

²⁹ Die dritten endgültigen Jahresabschlüsse, die sich auf den Zeitraum 1. Juli 2016 bis 30. Juni 2017 beziehen, müssen von der Kommission bis 31. Mai 2018 geprüft und angenommen werden. Infolgedessen ergibt sich bei den kumulierten Ausgaben möglicherweise eine Änderung.

³⁰ "Meine Region, mein Europa, unsere Zukunft: Siebter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt", September 2017, S. 177.

angesichts der Schwierigkeiten bei der Mittelausschöpfung im Programmplanungszeitraum 2007-2013 und des langsameren Beginns des Zeitraums 2014-2020 wahrscheinlich, dass auch im Zeitraum 2014-2020 Schwierigkeiten bei der Mittelausschöpfung auftreten werden.

26. Der Hof stellte fest, dass in neun Mitgliedstaaten³¹ die noch abzuwickelnden Mittelbindungen bei den ESI-Fonds 2014-2020 Ende 2016 mehr als 15 % der Gesamtausgaben des Staates 2016 ausmachten. In Anbetracht des Umfangs der im Rahmen des MFR 2014-2020 noch verfügbaren Mittel für Verpflichtungen haben Mitgliedstaaten, in denen die ESI-Fonds einen signifikanten Anteil an den Gesamtausgaben des Staates ausmachen, möglicherweise Schwierigkeiten, genügend hochwertige Projekte zu ermitteln, um die verfügbaren Mittel auszugeben oder in Kofinanzierung zu treten³².

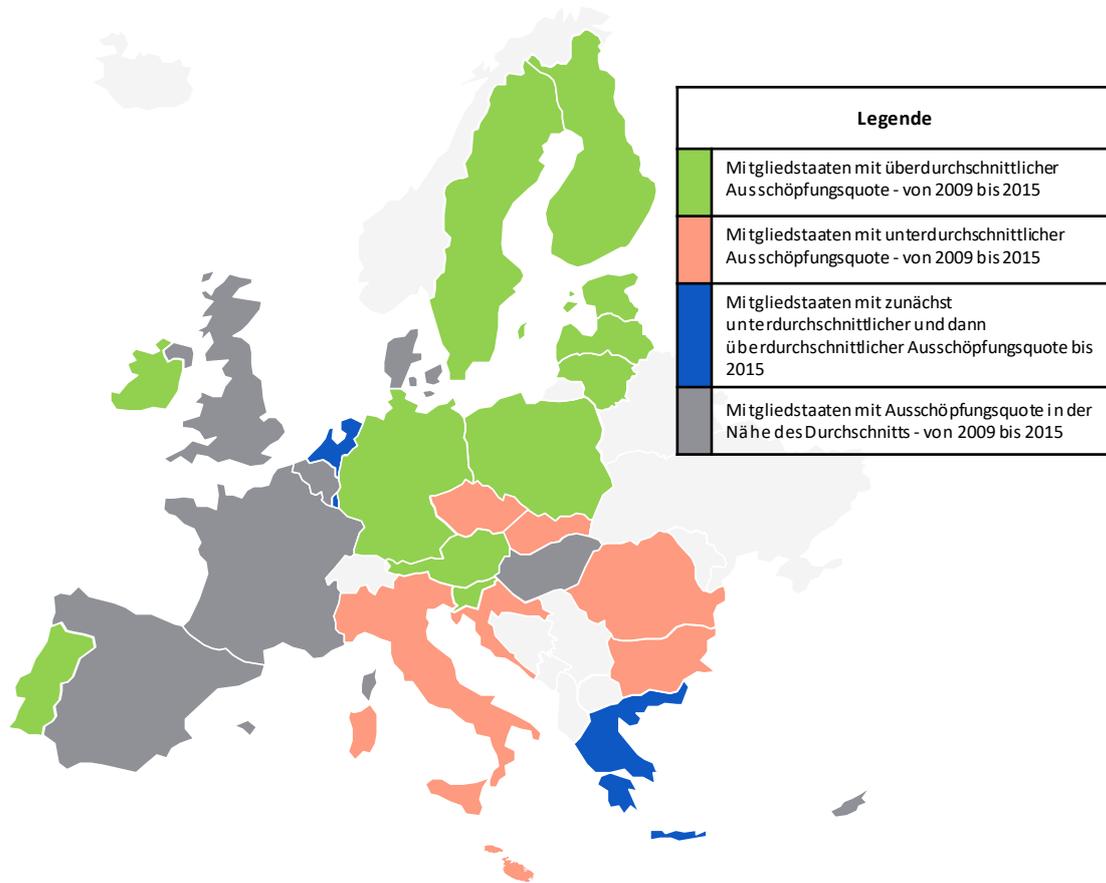
Die Muster der Mittelausschöpfung waren im Programmplanungszeitraum 2007-2013 in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich, und mehrere Mitgliedstaaten waren nicht in der Lage, alle verfügbaren Finanzmittel zu verwenden

27. Die vom Hof durchgeführte Prüfung der Mittelausschöpfung durch die Mitgliedstaaten im Programmplanungszeitraum 2007-2013 ergab, dass einige Mitgliedstaaten die Mittel schneller in Anspruch nahmen als andere. Allerdings weist der Hof darauf hin, dass die Mittelausschöpfung dem Erreichen von Zielen und Ergebnissen dient und keinen Selbstzweck darstellt. **Abbildung 5** zeigt die Unterschiede bei den Ausschöpfungsquoten, die zwischen den Mitgliedstaaten zu verzeichnen sind.

³¹ Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Rumänien und Slowakei.

³² Siehe Ziffern 2.24-2.25 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2016, Kapitel 2 "Haushaltsführung und Finanzmanagement".

Abbildung 5 - Ausschöpfungsquoten der Mitgliedstaaten für EFRE, ESF und KF im Vergleich zum EU-Durchschnitt im Programmplanungszeitraum 2007-2013



Erläuterung: Bei der Prüfung der Muster der Mittelausschöpfung der Mitgliedstaaten für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 berücksichtigte der Hof Zahlungen, die zwischen 2009 und 2015 getätigt wurden. In den Jahren 2007 und 2008 geleistete Zahlungen wurden nicht berücksichtigt, da es sich bei ihnen praktisch ausschließlich um Vorschusszahlungen handelt. In den Jahren 2014 und 2015 getätigte Zahlungen wurden wegen der n+2-Regel einbezogen.

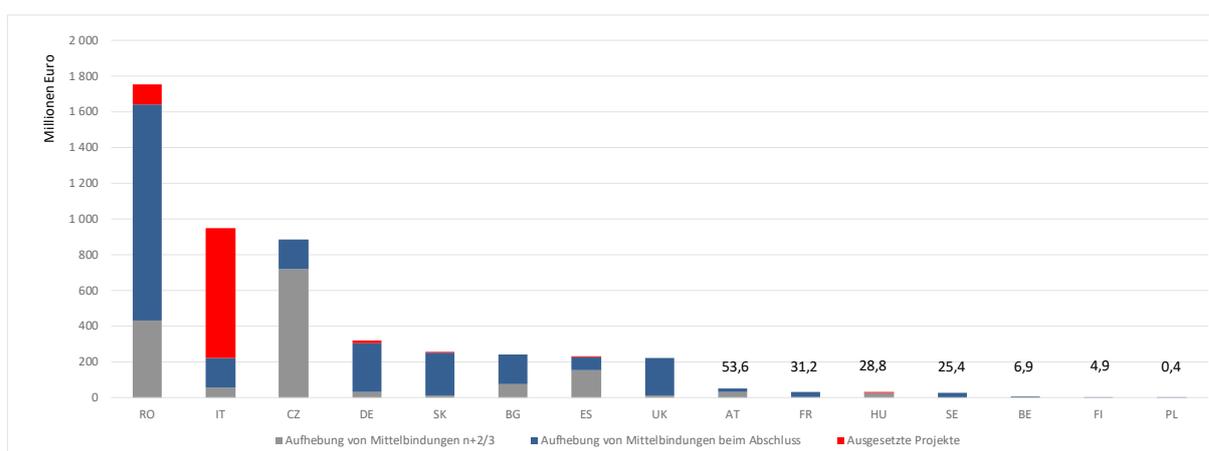
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission, Stand: Februar 2018.

28. Gemäß den von der Kommission bereitgestellten Informationen lag die durchschnittliche EU-Ausschöpfungsquote zu Beginn des Jahres 2018 bei 97,2 %³³. Einige Mitgliedstaaten

³³ Ausschöpfungsquoten werden berechnet, indem die kumulierten Zahlungen (332,9 Milliarden Euro) durch die insgesamt für EFRE, KF und ESF vorgenommenen Mittelbindungen (342,5 Milliarden Euro) dividiert werden. Die Ausschöpfungsquote ist vorläufig,

waren nicht in der Lage, die verfügbaren Finanzmittel innerhalb der vorgesehenen Zeit (n+2/3-Regel) zu verwenden, oder hatten nicht genügend förderfähige Ausgaben getätigt, um alle zugewiesenen Mittel beim Abschluss in Anspruch zu nehmen (siehe **Abbildung 6**). Nach Informationen der Kommission beliefen sich die nicht verwendeten Mittel Ende 2017 auf 4,4 Milliarden Euro³⁴. Der Wert der aufgrund von Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren ausgesetzten Projekte lag bei rund 853,8 Millionen Euro; die Ausschöpfung dieser Mittel durch die Mitgliedstaaten wird vom Ausgang der Verfahren abhängen³⁵. Die endgültige Ausschöpfungsquote und die Gesamtsumme der nicht verwendeten Mittel können erst dann bestätigt werden, wenn alle OP abgeschlossen und mögliche Finanzkorrekturen und Wiedereinzahlungen bestimmt wurden.

Abbildung 6 - Nicht verwendete Finanzmittel und ausgesetzte Projekte im Programmplanungszeitraum 2007-2013 (in Millionen Euro)



Erläuterung: Die Abbildung enthält keine aufgehobenen Mittelbindungen für OP der europäischen territorialen Zusammenarbeit, deren Wert 229,4 Millionen Euro beträgt.

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

da die endgültigen Zahlungsanträge noch abgerechnet werden müssen und dies Auswirkungen auf die Summe der kumulierten Zahlungen haben wird.

³⁴ EFRE/KF: 3,5 Milliarden Euro; ESF: 0,9 Milliarden Euro.

³⁵ EFRE/KF: 743,5 Millionen Euro; ESF: 110,3 Millionen Euro.

Die Kommission ergriff erst spät Maßnahmen gegen Schwierigkeiten bei der Mittelausschöpfung, diese hatten aber dennoch Auswirkungen auf die Mittelausschöpfung

29. Die Kommission sollte den Vollzug des Haushalts regelmäßig überwachen und geeignete Maßnahmen treffen, wenn Verzögerungen bei der Ausführung ermittelt werden. Darüber hinaus sollte sie die aus früheren Programmplanungszeiträumen gewonnenen Erkenntnisse nutzen, um den Einsatz der Fonds zu verbessern.

Die Kommission überwachte den Haushaltsvollzug regelmäßig

30. Die Kommission kann auf verschiedene Informationsquellen zurückgreifen, um die Verwendung von EU-Mitteln in den Mitgliedstaaten zu überwachen. Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 erstellten die Verwaltungsbehörden ab Juni 2008 für jedes OP jährliche Durchführungsberichte und übermittelten diese der Kommission bis zum 30. Juni des Folgejahrs³⁶.

31. In der Allgemeinen Verordnung ist festgelegt, welche Angaben in den jährlichen Durchführungsbericht aufzunehmen sind, nämlich Informationen über die finanzielle Abwicklung, Fortschritte beim Erreichen des gesetzten Ziels sowie erhebliche aufgetretene Probleme und entsprechende Abhilfemaßnahmen. Die Informationen aus den jährlichen Durchführungsberichten werden durch Erklärungen über förderfähige Ausgaben ergänzt. Zudem übermittelten die Mitgliedstaaten zweimal jährlich Vorausschätzungen der Zahlungsanträge. Weitere Informationen erhielt die Kommission im Rahmen der Sitzungen der Begleitausschüsse (durchschnittlich zweimal im Jahr), bei jährlichen Überprüfungssitzungen sowie in Fachsitzungen.

32. Die GD EMPL und die GD REGIO überwachten regelmäßig die finanzielle Durchführung der Programme durch die Mitgliedstaaten, unter anderem durch einen monatlichen Haushaltsvollzugsbericht, der sich auf alle Mitgliedstaaten und OP erstreckte. Das Monitoring erfolgte auf EU-Ebene, mitgliedstaatlicher Ebene und Programmebene. Gegen Ende des Programmplanungszeitraums 2007-2013 erweiterte die Kommission ihr

³⁶ Artikel 67 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

Monitoring, indem sie die Umsetzung des internen jährlichen Managementplans der GD regelmäßig überprüfte.

Einige Mitgliedstaaten ergriffen in einem relativ frühen Stadium Maßnahmen, um gegen Schwierigkeiten bei der Mittelausschöpfung vorzugehen, doch das Problem blieb bestehen

33. Einige der besuchten Mitgliedstaaten hatten Schwierigkeiten bei der Durchführung der Strukturfonds relativ früh im Programmplanungszeitraum erkannt und Aktionspläne aufgestellt oder Maßnahmen ergriffen, um sie anzugehen. Beispielsweise waren in Italien, Rumänien und der Tschechischen Republik bereits im Jahr 2011 Aktionspläne aufgestellt worden. Ende 2014, als für die Verwendung der verfügbaren Finanzmittel noch ein Jahr lang Zeit war, betrug die Ausschöpfungsquote beim EFRE, ESF und KF für die EU-28 rund 77 %. Im Falle Italiens, Rumäniens und der Tschechischen Republik sowie der Slowakei und Bulgariens lag die Ausschöpfungsquote mit Werten zwischen 61 % und 68 % deutlich darunter, während sich die Quote Kroatiens³⁷ auf rund 46 % belief.

Obwohl die TFBI erst spät eingerichtet wurde, erzielte sie beträchtliche Ergebnisse

34. Im November 2014 - 11 Monate nach Ablauf des Programmplanungszeitraums - richtete die Kommission³⁸ die Taskforce für bessere Umsetzung (TFBI) ein. Sie sollte Mitgliedstaaten, die Schwierigkeiten bei der Durchführung ihrer OP hatten, dabei unterstützen, die aus dem Zeitraum 2007-2013 verbleibenden Finanzmittel zu verwenden.

35. Die aus Beamten der GD REGIO³⁹ bestehende Taskforce war für Mitgliedstaaten tätig, deren Gesamtausschöpfungsquote unter dem EU-Durchschnitt lag (Bulgarien, Rumänien,

³⁷ Kroatien trat der EU im Juli 2013 bei, und sein Förderzeitraum dauerte bis zum 31. Dezember 2016.

³⁸ Pressemitteilung MEMO/15/4654 vom 24.3.2015.

³⁹ Die GD EMPL lieferte der GD REGIO Erkenntnisse aus einer Bewertung der ESF-Verwaltungssysteme, wurde über die geleistete Arbeit auf dem Laufenden gehalten und nahm an Dienstreisen in die Mitgliedstaaten teil.

Slowakei, Tschechische Republik, Italien und Kroatien)⁴⁰. Zudem unterstützte sie Ungarn, das 2014 Gefahr lief, infolge einer automatischen Aufhebung von Mittelbindungen Finanzmittel zu verlieren, obwohl seine Ausschöpfungsquote in der Nähe des EU-Durchschnitts lag. Insgesamt konzentrierte sich die TFBI auf 38 EFRE- und KF-OP. In **Kasten 3** ist die Arbeit der Taskforce umrissen.

Kasten 3 - Die Taskforce für bessere Umsetzung

Die TFBI war dafür zuständig, mit jedem betroffenen Mitgliedstaat Aktionspläne zu erstellen (oder eventuell bereits vorhandene Pläne zu überarbeiten), um die Umsetzung zu verbessern. Zu diesem Zweck ermittelte sie gemäß dem Rechtsrahmen zulässige Maßnahmen, die zu einer Erhöhung der Mittelausschöpfung beitragen konnten (siehe Ziffern 41-78 für eine ausführliche Übersicht über die wichtigsten von den Mitgliedstaaten eingesetzten Maßnahmen). Sie organisierte Fachsitzungen mit den nationalen Behörden, um die Umsetzung der Aktionspläne weiterzuverfolgen, sowie Seminare zu Einzelthemen (wie Abschluss, Großprojekte, Sonstiges), um den Austausch bewährter Verfahren zu ermöglichen und die Verwaltungskapazitäten zu verbessern.

36. Bei seiner Prüfung der einschlägigen Unterlagen⁴¹, die die TFBI den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt hatte, fand der Hof bestätigt, dass sich diese Dokumente mit der Mittelausschöpfung und den Risiken in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit befassten. Allerdings wurde darin nicht die Frage behandelt, wie Mittel sinnvoll ausgegeben oder bessere Outputs und gute Ergebnisse erzielt werden können.

37. Die TFBI hatte die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen überwacht. Aufgrund der Art, wie die Mitgliedstaaten über ihre Ergebnisse berichteten, war es jedoch schwierig, einen Überblick über alle verwendeten Maßnahmen und die Auswirkungen der einzelnen Maßnahmen auf die Mittelausschöpfung zu erhalten.

⁴⁰ Außerdem unterstützte die TFBI Slowenien, da die Ausschöpfungsquote für den aus dem Kohäsionsfonds finanzierten Teil des OP Umwelt und Verkehrsinfrastruktur deutlich unter dem EU-Durchschnitt lag.

⁴¹ Darin wurden folgende Themen behandelt: nachträglich finanzierte Projekte, die Aufteilung von Projekten in Tranchen, Fehler bei Vergabeverfahren, vertragliche Vorauszahlungen sowie die Einreichung und Genehmigung von Großprojekten.

38. Innerhalb von einem Jahr erhöhte sich jedoch die Ausschöpfungsquote für die EU-28 von rund 77 % (Dezember 2014) auf fast 90 % (Dezember 2015). Die Ausschöpfungsquoten der Mitgliedstaaten, die von der TFBI unterstützt wurden, stiegen deutlich an, in einigen Fällen um mehr als 20 Prozentpunkte (siehe **Tabelle 1**).

Tabelle 1 - Anstieg der Ausschöpfungsquoten der von der TFBI unterstützten

Mitgliedstaaten

Mitgliedstaat	Ausschöpfungsquote Dezember 2014 (%)	Ausschöpfungsquote Dezember 2015 (%)	Anstieg der Mittelausschöpfung (Prozentpunkte)
Tschechische Republik	64,4	85,3	20,9
Slowakei	61,7	87,60	25,9
Bulgarien	68,0	87,5	19,5
Italien	63,8	79,9	16,1
Ungarn	76,1	88,4	12,3
Rumänien	62,1	77,0	14,9

Erläuterung: Slowenien und Kroatien sind nicht in der Tabelle aufgeführt, da ihre Situation nicht mit der der anderen Mitgliedstaaten vergleichbar war (siehe Fußnoten 37 und 40).

39. Die besuchten Mitgliedstaaten gaben an, die TFBI sei aufgrund der bereitgestellten fachlichen Anleitungen und Unterstützung hilfreich gewesen, insbesondere im Hinblick auf die Aufteilung von Großprojekten in Tranchen (siehe **Ziffern 60-62**). Zudem habe die Taskforce ein formelles Forum für die Lösung von Umsetzungsproblemen geschaffen und den Wissensaustausch erleichtert. Die Tschechische Republik und Ungarn vertraten die Auffassung, die TFBI sei zu spät eingerichtet worden, da diese beiden Mitgliedstaaten bereits Maßnahmen zur Erhöhung der Mittelausschöpfung eingeleitet hatten.

40. Die TFBI stellte ihre Arbeit Ende 2015 ein. Die Kommission erachtete die Arbeitsweise und -methode der TFBI als wirksam und sorgte daher für eine Fortführung, indem sie ein dauerhaftes Referat einrichtete, das Referat für bessere Umsetzung, das die Umsetzung während des Programmplanungszeitraums 2014-2020 unterstützen soll.

Verschiedene Maßnahmen beschleunigten die Mittelausschöpfung, waren jedoch nicht ausreichend ergebnisorientiert

41. Der Hof untersuchte die wesentlichen von den Mitgliedstaaten angewandten Maßnahmen und deren Auswirkungen auf die Erhöhung der Mittelausschöpfung sowie auf die Leistung und die Einhaltung der Förderfähigkeitsvorschriften.

42. Die EU-Finanzmittel, die den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden, sollten vollständig und bestmöglich für das Erreichen der OP-Ziele eingesetzt werden. Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten die gemäß der Verordnung zulässigen Maßnahmen anwenden und dabei auf ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis und die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben achten.

Anpassungen waren ein wirksames Instrument zur Optimierung der Mittelausschöpfung, führten jedoch zu erheblichen Änderungen gegenüber den ursprünglichen Plänen, wodurch das Kosten-Nutzen-Verhältnis gefährdet war

43. Die Überarbeitung (oder Anpassung) von OP ist ein wichtiges Instrument, um die Mittelausschöpfung zu optimieren und die Aufhebung von Mittelbindungen, d. h. die Nichtverwendung der Mittel, zu verhindern. Außerdem können die Mitgliedstaaten dadurch flexibel auf veränderte Gegebenheiten vor Ort reagieren. Anpassungen fanden im Programmplanungszeitraum 2007-2013 häufig statt und führten zu erheblichen Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Finanzierungsplan. Der Hof stellte jedoch im Zusammenhang mit Anpassungen auch eine Reihe von Risiken bezüglich des Kosten-Nutzen-Verhältnisses fest (siehe **Ziffern 53 und 55**).

44. Anpassungsmethoden umfassen die Übertragung von Mitteln zwischen OP und zwischen Prioritäten (einschließlich der Einführung neuer Prioritäten oder der Aufgabe bestehender), die Änderung von Kofinanzierungssätzen oder die Änderung der öffentlichen und privaten Komponente der nationalen Beteiligung.

45. In den folgenden Abschnitten (**Ziffern 46-59**) wird die zur Vereinfachung von Anpassungen vorgenommene Änderung am verordnungsrechtlichen Rahmen erörtert; ferner werden die Auswirkungen von Anpassungen auf die ursprüngliche Planung analysiert

und die Verwendung jeder dieser Anpassungsmethoden bei der aus 20 OP bestehenden Stichprobe des Hofes veranschaulicht.

Eine Änderung der Verordnung erleichterte die Überarbeitung von OP

46. OP können auf Initiative der Mitgliedstaaten oder der Kommission im Einvernehmen mit dem Mitgliedstaat überarbeitet werden. Die in Artikel 33 der Allgemeinen Verordnung vorgesehenen Bedingungen für eine solche Überarbeitung sind sehr weit gefasst und lassen den Mitgliedstaaten beträchtlichen Handlungsspielraum. Ein OP kann in folgenden Fällen überarbeitet werden: bei signifikanten sozioökonomischen Veränderungen, bei wesentlichen Änderungen der Prioritäten auf EU-, nationaler oder regionaler Ebene, wenn eine Bewertung signifikante Abweichungen von den ursprünglichen Zielen zeigt oder infolge von Durchführungsschwierigkeiten. Die Kommission muss einen Antrag auf Überarbeitung des OP innerhalb von drei Monaten nach seiner förmlichen Einreichung durch den Mitgliedstaat genehmigen oder ablehnen. Ursprünglich waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, bei der Überarbeitung eines OP eine Bewertung durchzuführen. Diese Regelung wurde 2010 dahin gehend gelockert, dass die Mitgliedstaaten eine Analyse vorlegen mussten, die die Gründe für die Überarbeitung des OP rechtfertigen und ihre erwarteten Auswirkungen beschreiben sollte. Durch diese Änderung der Allgemeinen Verordnung sollte die Anpassung der OP erleichtert werden⁴².

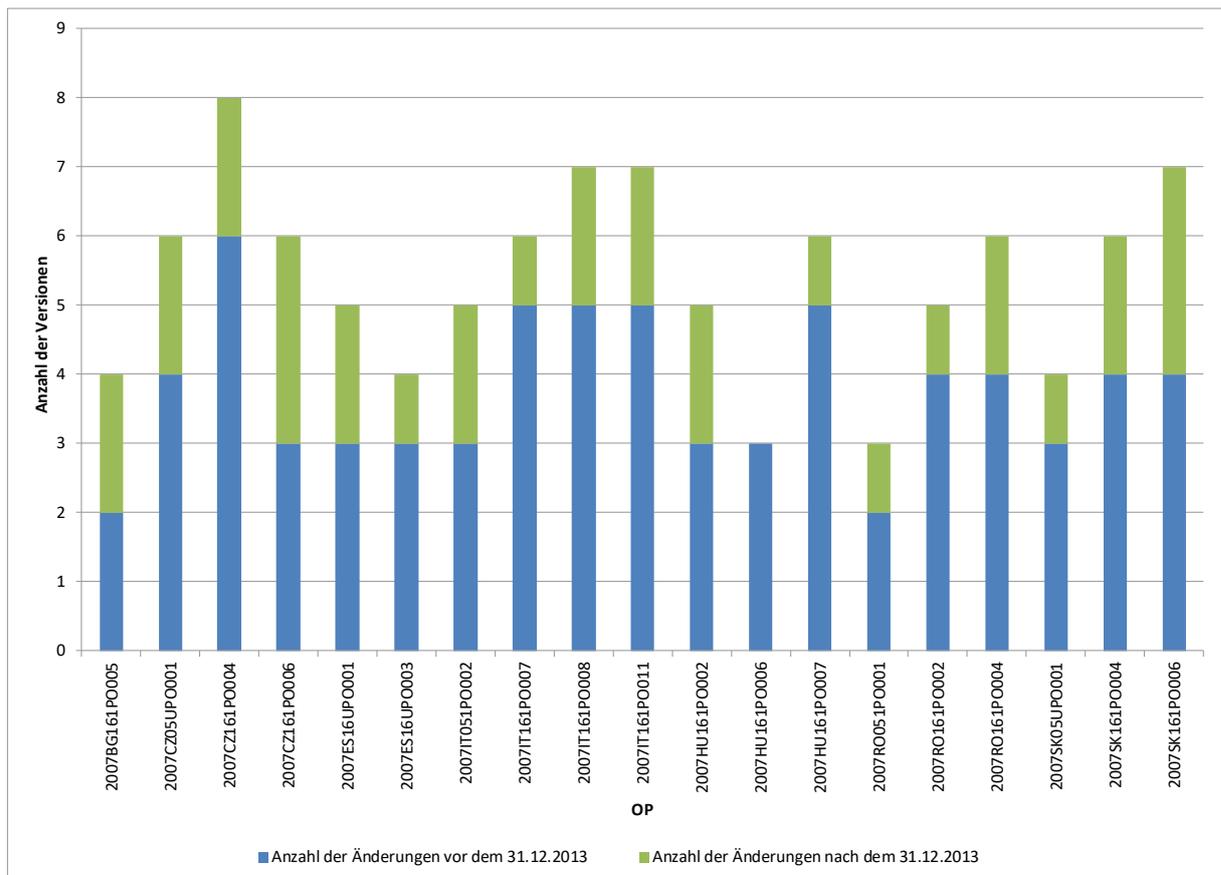
Häufige Überarbeitungen von OP werfen Zweifel an der Programmplanung auf

47. Während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 wurden von den Mitgliedstaaten häufig Anpassungen vorgenommen. 19 der 20 OP der Stichprobe des Hofes wurden in diesem Zeitraum mehrmals angepasst, mitunter mehrmals in einem Jahr. Darüber hinaus stellte der Hof fest, dass der Abstand zwischen zwei Anpassungen bei acht der 20 geprüften

⁴² Erwägungsgrund 6 und Artikel 48 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 539/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Juni 2010 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds im Hinblick auf die Vereinfachung bestimmter Anforderungen und im Hinblick auf bestimmte Bestimmungen bezüglich der finanziellen Verwaltung (ABl. L 158 vom 24.6.2010, S. 1).

OP kürzer als fünf Monate war. So gab es beispielsweise für ein tschechisches EFRE-OP mit dem Titel "Unternehmen und Innovationen" acht verschiedene Versionen, von denen zwei im Jahr 2013 und zwei weitere im Jahr 2015 eingereicht wurden. **Abbildung 7** gibt einen Überblick über die Anzahl der für jedes OP für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 eingereichten Versionen.

Abbildung 7 - Anzahl der für jedes OP eingereichten Versionen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

48. Anpassungen ermöglichen es den Mitgliedstaaten, ihre Vorhaben neu auszurichten, um veränderten Gegebenheiten vor Ort und Änderungen bei der EU-Politik Rechnung zu tragen. Die Häufigkeit der Anpassungen wirft jedoch Zweifel an der Fundiertheit der dem Programmplanungsprozess und den nachfolgenden Überarbeitungen zugrunde liegenden Analysen auf (z. B. anfängliche Bedarfsanalyse und Ex-ante-Bewertung).

Anpassungen führten zu erheblichen Änderungen bei der Mittelzuweisung für Prioritätsachsen, was sich nicht immer in den Zielwerten der Leistungsindikatoren niederschlug

49. Eine häufige Art der Anpassung von OP ist die Übertragung einer Mittelzuweisung zwischen OP oder zwischen Prioritätsachsen innerhalb eines OP. Dadurch haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Finanzmittel auf Maßnahmen zu übertragen, bei denen der Finanzierungsbedarf höher oder die Durchführung einfacher ist. Im Allgemeinen erfordert eine wesentliche Änderung der Mittelzuweisung eine entsprechende Überarbeitung der Leistungsindikatoren und Zielwerte, damit ermittelt werden kann, ob mit den investierten Finanzmitteln ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis erzielt wurde.

50. Bei neun der 20 OP der Stichprobe des Hofes wurden Mittel an andere OP übertragen oder es wurden Mittel aus anderen OP an sie übertragen. Bei den meisten (acht der neun) OP beliefen sich die übertragenen Mittel auf weniger als 10 % der ursprünglichen EU-Beteiligung am OP. Bei einem slowakischen OP mit dem Titel "Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum" erhöhte sich die EU-Beteiligung am OP jedoch um 25,4 %.

51. Die Mitgliedstaaten übertrugen auch Mittel zwischen Prioritätsachsen, was in einigen Fällen zu erheblichen Änderungen gegenüber den ursprünglich programmierten Beträgen führte (siehe **Kasten 4**).

Kasten 4 - Erhebliche Übertragungen von EU-Beteiligungen zwischen Prioritätsachsen

Für ein tschechisches EFRE-OP mit dem Titel "Unternehmen und Innovation" wurden die Mittel für Priorität 3.2 "Entwicklung von Unternehmen" um 52,2 % (von 663 Millionen auf über 1 Milliarde Euro) und für Priorität 3.4 "Innovation" um 35,8 % (von 680,1 Millionen auf 923,7 Millionen Euro) aufgestockt, um die Mittelausschöpfung zu beschleunigen.

Für das italienische EFRE-OP "Sizilien" wurde die Finanzierung für Priorität 6 "Nachhaltige Stadtentwicklung" um 17,5 % (von 539,5 auf 634 Millionen Euro) aufgestockt, um zu einer Beschleunigung der Mittelausschöpfung beizutragen.

52. Bei einem ungarischen OP führten Änderungen der Mittelzuweisung nicht zu einer Änderung des Zielwerts des Leistungsindikators (siehe **Kasten 5**).

Kasten 5 - Erhebliche Übertragungen von EU-Beteiligungen zwischen Prioritätsachsen ohne entsprechende Anpassung des Zielwerts des Leistungsindikators

Das ungarische EFRE-OP für Umwelt und Energie wurde viermal überarbeitet. 2012 erfolgte eine Übertragung von einem anderen OP, während 2013, 2015 und 2016 Übertragungen zwischen Prioritätsachsen vorgenommen wurden. Mittel wurden auf Prioritäten umverteilt, deren Projekte schneller durchgeführt werden konnten. Dadurch erhöhte sich der EU-Beitrag zu Priorität 5 "Effiziente Energienutzung" um 390 % (von 131,2 auf 642,6 Millionen Euro). Gleichzeitig wurde der Zielwert für den Indikator "durch Energieeffizienz eingesparte Energieressourcen" im Jahr 2012 auf weniger als ein Drittel von 11 auf 2,7 Petajoule pro Jahr verringert, aber nicht überarbeitet, als der Prioritätsachse zusätzliche Mittel zugewiesen wurden.

53. Die genannten Beispiele veranschaulichen, dass das Ziel, bei der Auszahlung von EU-Mitteln bessere Ergebnisse zu erzielen, durch den Fokus auf die Mittelausschöpfung und eine schnelle Verwendung der Gelder gefährdet ist.

Eine Erhöhung des EU-Kofinanzierungssatzes steigert die Mittelausschöpfung, verringert jedoch den Wert, der mit EU-Mitteln erzielt werden kann

54. Eine Erhöhung des EU-Kofinanzierungssatzes hilft den Mitgliedstaaten, die Mittelausschöpfung zu beschleunigen, und reduziert den Betrag, bei dem eine Aufhebung der Mittelbindung droht. Auf diese Weise kann ein Mitgliedstaat für alle zuvor geltend gemachten Ausgaben eine Rückerstattung nach dem überarbeiteten Satz erhalten. Die Erhöhung des Kofinanzierungssatzes ermöglicht rückwirkend die sofortige und schnelle Ausschöpfung von Mitteln.

55. Durch eine Anhebung des Kofinanzierungssatzes wird der nationale Haushalt entlastet, da sich der ursprünglich geplante Beitrag des Mitgliedstaats zu dem OP verringert. Allerdings nimmt der Gesamtwert des OP ab, denn der Umfang (Anzahl oder Größenordnung) der Interventionen wird ebenfalls verringert, sofern die Mitgliedstaaten nicht weiterhin die Mittel investieren, die ursprünglich auf nationaler Ebene eingeplant waren. Dies kann sich also negativ auf die Ziele und Ergebnisse auswirken, die mit den OP erreicht werden können, was wiederum Auswirkungen auf den Wert hat, der mit den ausgezahlten EU-Mitteln erzielt werden kann.

56. Mehr als die Hälfte der OP der Stichprobe des Hofes (11 von 20 OP) wurden von Beginn an mit dem in der Verordnung festgelegten maximalen EU-Kofinanzierungssatz programmiert⁴³. Bei acht OP wurde der Kofinanzierungssatz während des Zeitraums erhöht.

Table 2 zeigt die Erhöhung des EU-Kofinanzierungssatzes und den Rückgang der nationalen Beteiligung. Bei diesen acht OP beläuft sich die verringerte nationale Beteiligung auf insgesamt 4,8 Milliarden Euro.

Table 2 - Rückgang der nationalen Beteiligung infolge der Erhöhung des Kofinanzierungssatzes

Mitgliedstaat	Operationelles Programm	Ursprünglicher EU-Kofinanzierungssatz (in %)	Geänderter EU-Kofinanzierungssatz (in %)	Rückgang der nationalen Beteiligung (in Millionen Euro)
Rumänien	Umwelt	80	85	302,1
Bulgarien	Umwelt	81	85	75,5
Spanien	Forschung, Entwicklung und Innovation (FEI) für und durch Unternehmen - Technologiefonds	67	75	356,8
	Wissensbasierte Wirtschaft	70	80	259,0
Italien	Kalabrien ESF	50	75	286,8
	Sicherheit für Entwicklung	50	75	386,0
	Kalabrien	50	75	999,4
	Sizilien	50	75	2 179,8
	Insgesamt			4 845,4

Erläuterung: Der verordnungsrechtlich festgelegte maximale EU-Kofinanzierungssatz beträgt 85 % für Bulgarien und Rumänien, 80 % für Spanien und 75 % für Italien.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Die Mitgliedstaaten führten private Beteiligungen ein, um ihre Ausschöpfungsquoten zu erhöhen, was jedoch auch zu einem geringeren Interventionsumfang führte

57. Der nationale Kofinanzierungsanteil der Mitgliedstaaten kann entweder nur über eine nationale öffentliche Beteiligung oder zusätzlich auch über eine private Beteiligung

⁴³ Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

bereitgestellt werden. Enthält das Programm eine private Beteiligung, werden im Finanzierungsplan des OP⁴⁴ die von privatwirtschaftlichen Finanzhilfeempfängern bereitgestellten Finanzmittel berücksichtigt.

58. Eine Erhöhung der privaten Beteiligungen kann helfen, die Mittelausschöpfung zu beschleunigen, da diese Beiträge nationale öffentliche Ausgaben, die im Rahmen der EU-Kofinanzierung zu erstatten sind, ergänzen und/oder die nationale öffentliche Beteiligung, die bei der EU-Kofinanzierung geleistet werden muss, ersetzen. Der Effekt tritt unmittelbar ein und hat einmalige positive Auswirkungen auf die Ausschöpfung von EU-Mitteln, indem die Summe der für eine Erstattung verfügbaren förderfähigen Ausgaben erhöht wird. Da es sich jedoch bei einem Teil der privaten Beteiligung um Ausgaben handelt, die ungeachtet der öffentlichen Beteiligung getätigt worden wären, verringern sich durch den Ersatz der öffentlichen Beteiligung durch die private Beteiligung die Investitionen der Mitgliedstaaten insgesamt. Wie bereits dargelegt (siehe **Ziffer 55**), schmälert dies den Umfang der Interventionen zur Erreichung der kohäsionspolitischen Ziele.

59. Zu Beginn des Programmplanungszeitraums enthielt keines der 20 OP der Stichprobe des Hofes in seinem OP-Finanzierungsplan eine private Komponente. Bis zum Ende des Programmplanungszeitraums wurde bei fünf OP eine private Beteiligung eingeführt, womit sich gleichzeitig die nationale öffentliche Beteiligung verringerte. **Tabelle 3** zeigt die eingeführte private Beteiligung und die theoretische EU-Beteiligung, die sich daraus ergeben könnte.

⁴⁴ Artikel 37 Buchstabe e der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

Tabelle 3 - Private Beteiligung, die die öffentliche Beteiligung ersetzt, und sich daraus ergebende theoretische EU-Beteiligung

Mitgliedstaat	OP	Eingeführte private Beteiligung (Millionen Euro)	Kofinanzierungssatz (%)	Theoretische EU-Beteiligung, die sich durch die private Beteiligung ergibt (Millionen Euro)
Spanien	Forschung, Entwicklung und Innovation (FEI) für und durch Unternehmen - Technologiefonds	500,5	75	375,4
Tschechische Republik	Unternehmen und Innovationen	472,5	85	401,6
	Umwelt	97,2	85	82,7
Ungarn	Umwelt und Energie	85,1	85	72,3
	Nordungarn	54,2	85	46,0

Erläuterung: Die theoretische EU-Beteiligung, die sich durch die Einbeziehung privater Ausgaben ergibt, wird berechnet, indem der EU-Kofinanzierungssatz auf die private Beteiligung angewendet wird. Die endgültige Beteiligung, die sich durch private Ausgaben ergibt, wird erst zum Zeitpunkt des Abschlusses feststehen.

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

Durch die Aufteilung von Projekten in Tranchen verringert sich das Risiko der Aufhebung von Mittelbindungen, wenn Projekte beim Abschluss nicht vollständig abgeschlossen sind

60. Im verordnungsrechtlichen Rahmen für 2007-2013 war die Möglichkeit vorgesehen, ein Großprojekt⁴⁵ über zwei Zeiträume hinweg durchzuführen, d. h. zwischen den

⁴⁵ Großprojekte bilden eine Gesamtheit von wirtschaftlich nicht zu trennenden Arbeiten, Tätigkeiten oder Dienstleistungen, die eine genaue technische Funktion erfüllen und klar ausgewiesene Ziele verfolgen und deren Gesamtkosten mehr als 50 Millionen Euro oder im Falle

Programmplanungszeiträumen 2007-2013 und 2014-2020 in zwei Phasen aufzuteilen⁴⁶.

Obwohl in der Allgemeinen Verordnung nur die Aufteilung von Großprojekten in Tranchen vorgesehen war, gingen die Leitlinien der Kommission für den Abschluss noch weiter, indem das Prinzip der Aufteilung in Tranchen auch auf Projekte ausgedehnt wurde, die keine Großprojekte sind, aber einen Mindestwert von 5 Millionen Euro aufweisen⁴⁷.

61. Der Vorteil der Aufteilung von Projekten in Tranchen besteht darin, dass dadurch das Risiko verringert wird, dass laufende Großprojekte, die bis zum 31. März 2017 (d. h. der Frist für die Einreichung der Abschlussdokumente) oder spätestens bis zum 31. März 2019 nicht funktionieren⁴⁸, als nicht förderfähig betrachtet werden und die entsprechenden EU-Mittel nicht verwendet werden. Bei neun von 14⁴⁹ OP der Stichprobe des Hofes wurde beschlossen, Großprojekte oder Projekte mit einem Wert von über 5 Millionen Euro in Tranchen aufzuteilen. Durch die Aufteilung in Tranchen verringerte sich das Risiko, dass EU-Kofinanzierungsmittel für diese Projekte in Höhe von 4,5 Milliarden Euro (3,8 Milliarden Euro für Großprojekte und 0,7 Milliarden Euro für Projekte, die keine Großprojekte sind, deren Wert aber mehr als 5 Millionen Euro beträgt) im Programmplanungszeitraum 2007-2013 nicht verwendet würden.

62. Die Aufteilung in Tranchen ist zwar von Vorteil für die Mittelausschöpfung und trägt der Tatsache Rechnung, dass die laufende Projektdurchführung bei Programmende nicht endet, eine unlängst durchgeführte Prüfung ergab aber, dass die Aufteilung in Tranchen in der

von Verkehrsprojekten 75 Millionen Euro betragen. Jedes einzelne Projekt muss von der Kommission genehmigt werden.

⁴⁶ Artikel 40 Buchstabe d der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

⁴⁷ C(2015) 2771 final.

⁴⁸ C(2015) 2771 final.

⁴⁹ 14 der 20 OP der Stichprobe des Hofes umfassten Großprojekte oder Projekte mit einem Wert von mehr als 5 Millionen Euro.

Kohäsionspolitik komplizierter und restriktiver ist als in der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes, obwohl die beiden Politikbereiche sehr ähnlich sind⁵⁰.

Nachträglich finanzierte Projekte wurden für die Ausschöpfung von EU-Mitteln genutzt, bergen jedoch ein erhebliches Risiko von Mitnahmeeffekten

63. Nachträglich finanzierte Projekte oder Vorhaben sind solche, bei denen bereits Ausgaben getätigt wurden oder die bereits abgeschlossen wurden, bevor eine EU-Kofinanzierung förmlich beantragt oder gewährt wurde. Nachträglich finanzierte Projekte sind ein weiteres Mittel, um Finanzmittel auszuschöpfen, indem zusätzlich neue Ausgaben geschaffen werden oder nicht förderfähige Ausgaben ersetzt werden.

64. Nachträglich finanzierte Projekte sind mit deutlichen Risiken für die optimale Mittelverwendung verbunden, da sie oftmals ausgewählt, eingeleitet oder durchgeführt werden, ohne dass sie ausdrücklich an die Ziele eines Programms oder spezifische rechtliche Anforderungen im Zusammenhang mit EU-Finanzhilfen geknüpft wurden. In ihren Leitlinien über nachträgliche EU-Finanzhilfen⁵¹ rät die Kommission von solchen Finanzhilfen ab, da sie mit einem hohen Risiko verbunden sind, dass die einschlägigen Unionsvorschriften und nationalen Vorschriften nicht eingehalten werden.

65. Die Tatsache, dass nachträglich finanzierte Projekte bereits mit nationalen Finanzmitteln durchgeführt werden, lässt überdies Zweifel daran aufkommen, dass die Verwendung von EU-Finanzmitteln zur Kofinanzierung dieser Projekte einen Mehrwert bietet. Darüber hinaus bergen sie das Risiko von Mitnahmeeffekten, da diese Projekte auch ohne die EU-Finanzierung durchgeführt worden wären.

66. Drei der vier vom Hof besuchten Mitgliedstaaten (Italien, Ungarn und Rumänien) gaben an, sie hätten die nachträgliche Finanzierung von Projekten genutzt (siehe **Kasten 6**).

⁵⁰ Sonderbericht Nr. 36/2016 "Beurteilung der Regelungen für den Abschluss der Programme für Kohäsion und ländliche Entwicklung des Zeitraums 2007-2013", Tabelle 5.

⁵¹ COCOF 12/0050/01.

Kasten 6 - Nachträgliche Finanzierung von Projekten und Ausgaben

Die Verwaltungsbehörde des italienischen OP "Sizilien" gab an, dass sich die förderfähigen Gesamtkosten für nachträglich finanzierte Projekte im Jahr 2014 auf 437,3 Millionen Euro beliefen. Für 2015 wird geschätzt, dass sich diese Ausgaben auf 250 Millionen Euro belaufen könnten.

Im Falle der beiden ungarischen OP "Verkehr" und "Umwelt und Energie" gaben die nationalen Behörden an, dass die förderfähigen Gesamtkosten der ermittelten nachträglich finanzierten Projekte 195,1 Millionen Euro bzw. 74,5 Millionen Euro betragen.

Für das rumänische OP "Humanressourcen und Entwicklung" gaben die nationalen Behörden an, dass sieben nachträglich finanzierte Projekte mit förderfähigen Gesamtkosten in Höhe von 166,7 Millionen Euro ermittelt wurden. Zur Finanzierung dieser Projekte wurde ein Gesamtbetrag von 110 Millionen Euro von bestimmten Prioritätsachsen auf diejenige Prioritätsachse übertragen, zu der die nachträglich finanzierten Projekte passen konnten.

67. Die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, der Kommission über die nachträglich geltend gemachten Ausgaben Bericht zu erstatten. Daher hat die Kommission keine Informationen über den Umfang und die finanziellen Auswirkungen nachträglich geltend gemachter Ausgaben, obwohl mit einer solchen Finanzierung ein deutliches Risiko verbunden ist. Aus den Arbeiten des Hofes für die Zuverlässigkeitserklärung geht hervor, dass viele Mitgliedstaaten die nachträgliche Finanzierung von Ausgaben nutzen und dass die EU-Kofinanzierung für nachträglich finanzierte Projekte im Zeitraum 2007-2013 von beträchtlichem Ausmaß sein dürfte.

68. Im Rahmen seiner Arbeiten für den Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2015 ermittelte der Hof Fehler im Zusammenhang mit Ausgaben für nachträglich finanzierte Projekte (siehe **Kasten 7**). In einem früheren Bericht stellte der Hof fest, dass derartige Projekte fehlerträchtiger sind als die auf normalem Wege ausgewählten Projekte⁵².

⁵² Ziffer 6.19 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2008, Kapitel 6 "Kohäsion".

Kasten 7 - Bei nachträglich finanzierten Projekten getätigte nicht förderfähige Ausgaben

Ein italienisches Projekt zur Verbesserung des Abwassersystems in einer Kommune wurde genehmigt und mit nationalen Mitteln finanziert. Die Projektausgaben in Höhe von 2,5 Millionen Euro wurden anschließend als Projekt für nachträgliche Kofinanzierung in das OP "Kampanien" aufgenommen.

Im Zuge seiner Prüfung stellte der Hof eine Veränderung des Umfangs eines öffentlichen Auftrags fest, die zu einem Verstoß gegen die einschlägigen Bestimmungen führte. Folglich wurden fast 30 % der geltend gemachten Ausgaben als nicht förderfähig betrachtet und hätten nicht für eine Kofinanzierung geltend gemacht werden dürfen.

69. Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 wurde die nachträgliche Finanzierung von Projekten in gewissem Maße eingeschränkt. (Aus einem oder mehreren Projekten bestehende) Vorhaben, bei denen bereits Ausgaben getätigt wurden, die jedoch nicht physisch abgeschlossen oder vollständig durchgeführt wurden, bevor der Begünstigte der Verwaltungsbehörde den Antrag auf Finanzmittel im Rahmen des Programms übermittelt hat, können für eine EU-Finanzierung in Betracht kommen⁵³. Dennoch bleibt das Risiko nicht förderfähiger Ausgaben bestehen, und es stellt sich auch weiterhin die Frage nach dem Mehrwert der EU-Kofinanzierung.

Obwohl der Förderzeitraum verlängert wurde, blieben 8 % der für Finanzierungsinstrumente bereitgestellten Mittel ungenutzt und hatten keinen revolvingierenden Effekt

70. Während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 konnten die Mitgliedstaaten Mittel vorübergehend ausschöpfen, indem sie sie in ein Finanzierungsinstrument einzahlten und eine Erstattung vonseiten der Kommission erhielten, wodurch das Risiko einer Aufhebung von Mittelbindungen während der Durchführungsphase vermieden wurde. Um zu einer Verbesserung der Mittelausschöpfung beizutragen, verlängerte die Kommission überdies den Förderzeitraum für Auszahlungen aus Finanzierungsinstrumenten an

⁵³ Artikel 65 Absatz 6 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

Endempfänger vom 31. Dezember 2015 bis zum 31. März 2017⁵⁴. Dies führte zu zusätzlichen Zahlungen an Endempfänger in Höhe von 1,6 Milliarden Euro⁵⁵. Der Hof hat darüber in früheren Berichten berichtet⁵⁶.

71. Ein wichtiger Vorteil der Verwendung von Finanzierungsinstrumenten ist deren revolvingender Effekt, d. h. die Möglichkeit die für diese Instrumente bereitgestellten Mittel mehr als einmal einzusetzen. Daher ist es wichtig, dass die Mittel der Finanzierungsinstrumente während des Programmplanungszeitraums vollständig genutzt werden, damit sich der revolvingende Effekt einstellen kann.

72. Der Hof wies in früheren Berichten darauf hin, dass niedrige Auszahlungsquoten insbesondere in den ersten Jahren des Programmplanungszeitraums 2007-2013 zu einer Begrenzung des revolvingenden Effekts führten⁵⁷. Im Oktober 2017 erstattete die Kommission über die finanzielle Durchführung bei Finanzierungsinstrumenten zum 31. März 2017 (bei Abschluss) Bericht. Eine Aktenprüfung der Zahlen in diesem Bericht ergab eine Reihe von Unstimmigkeiten und Ungenauigkeiten in der Berichterstattung der Mitgliedstaaten⁵⁸. Da der Abschlussprozess noch andauert, sollte die Kommission in der Lage sein, die Zuverlässigkeit der für den Abschluss der OP verwendeten Zahlen zu überprüfen.

⁵⁴ C(2015) 2771 final.

⁵⁵ "Summary of data on the progress made in financing and implementing financial instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006: Programming period 2007-2013, Situation as at 31 December 2015", Europäische Kommission, EGESIF 16-0011-00, 20.9.2016.

⁵⁶ Siehe Ziffern 42-44 des Sonderberichts des Hofes Nr. 19/2016 "Vollzug des EU-Haushalts durch Finanzierungsinstrumente: aus dem Programmplanungszeitraum 2007-2013 zu ziehende Lehren" und Kapitel 6 der Jahresberichte zu den Haushaltsjahren 2014, 2015 und 2016.

⁵⁷ Siehe Ziffern 95-96 des Sonderberichts des Hofes Nr. 19/2016 "Vollzug des EU-Haushalts durch Finanzierungsinstrumente: aus dem Programmplanungszeitraum 2007-2013 zu ziehende Lehren" und die Jahresberichte zu den Haushaltsjahren 2014, 2015 und 2016.

⁵⁸ "Summary of data on the progress made in financing and implementing financial instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006: Programming period 2007-2013, Situation as at 31 March 2017 (closure)", Europäische Kommission, EGESIF 17-0014-00, 20.9.2017.

73. Dennoch schätzt der Hof auf der Grundlage der Daten, welche die Mitgliedstaaten der Kommission bei Abschluss meldeten, dass rund 8 % (d. h. 0,9 Milliarden Euro von 11,3 Milliarden Euro) der Mittel der Finanzierungsinstrumente bis zum Ablauf der Frist am 31. März 2017 nicht genutzt worden waren und wieder an die OP zurückfließen müssen⁵⁹. Diese Mittel könnten von der Prioritätsachse der leistungsschwachen Finanzierungsinstrumente auf eine andere Prioritätsachse übertragen werden, sofern im Einklang mit der in den Leitlinien für den Abschluss festgelegten Regel, die eine Flexibilität von 10 % einräumt, genügend überschüssige Ausgaben verfügbar sind. Bei denjenigen OP, bei denen diese Bedingungen nicht erfüllt sind, müssen die in das OP zurückgeflossenen Mittel (oder ein Teil davon) an den EU-Haushalt zurückgezahlt werden. Bei den Mitteln, die an die OP zurücküberwiesen wurden, trat kein revolvingender Effekt ein, und durch die Verwaltungsgebühren, die für sie gezahlt wurden, entstand für den EU-Haushalt keinerlei Mehrwert, auch wenn sie mit den Finanzvereinbarungen in Einklang standen.

Zum Ende des Förderzeitraums getätigte vertragliche Vorauszahlungen können das Kosten-Nutzen-Verhältnis und die Einhaltung der Vorschriften gefährden

74. Vertragliche Vorauszahlungen sind eine gängige Marktpraxis, die es dem Auftragnehmer ermöglicht, anfängliche Ausgaben zur Mobilisierung der für die Erbringung der vereinbarten Dienstleistungen oder Arbeiten benötigten Mittel zu decken. Laut Angaben der Kommission belaufen sich diese Vorauszahlungen in der Regel auf 10-40 % des Vertragswerts.

75. Eine vertragliche Vorauszahlung ist förderfähig, wenn sie bis zum 31. Dezember 2015 an den Auftragnehmer geleistet und vor dem 31. März 2017 in tatsächliche Ausgaben umgewandelt wurde. Sie sollte zudem mit den einzelstaatlichen Vorschriften und den Vertragspflichten in Einklang stehen. Bei gegen Ende des Förderzeitraums (31. Dezember 2015) genehmigten Projekten kann jedoch die Notwendigkeit der Fertigstellung der Projekte bis zur Abschlussfrist (31. März 2017) dazu führen, dass die

⁵⁹ "Summary of data on the progress made in financing and implementing financial instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006: Programming period 2007-2013, Situation as at 31 March 2017 (closure)", Europäische Kommission, EGESIF 17-0014-00, 20.9.2017.

Mittelzuweisung von der Fähigkeit der Projekte, die Mittel rasch auszugeben, und nicht davon, ob mit ihnen Ergebnisse erzielt werden können, abhängig gemacht wird.

76. Von den vier vom Hof besuchten Mitgliedstaaten nutzten zwei (die Tschechische Republik und Ungarn) vertragliche Vorauszahlungen, um die Mittelausschöpfung zu erhöhen. Beispielsweise gab die tschechische Verwaltungsbehörde an, dass die im Voraus ausgestellten Rechnungen für das OP "Umwelt" zum Stand von September 2016 insgesamt EU-Beteiligungen in Höhe von 133 Millionen Euro umfassten. Dies entsprach rund 5 % der gesamten Mittelausschöpfung in den Jahren 2014 und 2015 (siehe **Kasten 8**).

Kasten 8 - Vorauszahlungen, die einen hohen Prozentsatz des Vertragswerts ausmachten

Für das tschechische OP "Umwelt" wurden vertragliche Vorauszahlungen genutzt, um die Aufhebung von Mittelbindungen zu vermeiden und die Mittelausschöpfung zu verbessern. Zwischen November 2013 und März 2016 wurden die nationalen Vorschriften schrittweise gelockert und die Begünstigten ermutigt und darin unterstützt, Vorauszahlungen zu leisten. In den Jahren 2014 und 2015 waren vertragliche Vorauszahlungen von bis zu 90 % des Vertragswerts gestattet, ohne dass die für die Abrechnung benötigten Rechnungen vorgelegt werden mussten. Nach November 2015 waren Vorauszahlungen in Höhe von 100 % des Vertragswerts gestattet; allerdings gaben die nationalen Behörden an, dass es ohne Belege für die Begleichung von Rechnungen keine Bescheinigung geben konnte. Dies geht über das hinaus, was von der Kommission als Marktpraxis bezeichnet wurde (siehe **Ziffer 74**). Was die Mittelausschöpfung angeht, so erhöht sich durch den hohen Prozentsatz vom Vertragswert das Risiko, dass die Vorauszahlungen nicht bis zum Ablauf der Frist verwendet werden, was dazu führen könnte, dass EU-Mittel entweder verloren gehen oder vorschriftswidrig ausgezahlt werden.

77. In einem früheren Bericht stellte der Hof fest, dass die Meldung vertraglicher Vorauszahlungen, insbesondere wenn diese einen hohen Prozentsatz des Vertragswerts ausmachen, das Risiko von nicht förderfähigen Ausgaben zum Zeitpunkt des Abschlusses mit sich bringt. Da Vorauszahlungen bis zum 31. März 2017 in tatsächliche Ausgaben umgewandelt werden konnten, blieb den Prüfbehörden mit zunehmender Annäherung des

Zeitpunkts der tatsächlichen Ausgaben an die Frist immer weniger Zeit, um die Ausgaben zu überprüfen und ihre Förderfähigkeit zu gewährleisten⁶⁰.

78. Die Mitgliedstaaten waren zwar verpflichtet, vertragliche Vorauszahlungen zu überwachen, mussten der Kommission aber nicht darüber Bericht erstatten. Daher ist der Kommission nicht bekannt, wie sie genutzt wurden und welche Auswirkungen dies hatte. Der Hof stellte fest, dass Ungarn die Nutzung oder die Auswirkungen zum Zeitpunkt der Prüfung nicht überwachte.

Insgesamt hat sich die Fehlerquote im Bereich Kohäsion seit 2007 verringert, obwohl nachträglich finanzierte Projekte zu einer Reihe von Fehlern führten

79. Der Hof untersuchte die Entwicklungen im Kontrollrahmen für die Kohäsionspolitik während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 und deren Auswirkungen auf die Fehlerquote. Darüber hinaus prüfte er, ob die Fokussierung auf die Mittelausschöpfung insbesondere gegen Ende des Programmplanungszeitraums zu mehr Fehlern führte.

80. Aus der Untersuchung der vom Hof seit 2007 gemeldeten Fehlerquoten geht hervor, dass sich die Fehlerquote für die Ausgaben des Zeitraums 2007-2013 gegenüber dem vorherigen Programmplanungszeitraum erheblich verringert hat. Die Fehlerquote war zwischen 2011 und 2016 durchgängig niedriger, sodass sich die wahrscheinlichste Fehlerquote im Jahr 2016 auf 4,8 % belief (untere Fehlergrenze von 3,1 % im Vergleich zu 11 % in den Jahren 2007 und 2008 für Zahlungen des Zeitraums 2000-2006).

81. Die Entwicklung der Fehlerquote lässt sich auf mehrere Faktoren zurückführen. Wie bereits erwähnt, führten einige Maßnahmen zur Verbesserung der Mittelausschöpfung wie die nachträgliche Finanzierung von Projekten (siehe **Kasten 7**) zu einer Reihe von Fehlern. Dagegen hatten andere wesentliche Faktoren wie allgemeine Verbesserungen der Verwaltungs-, Kontroll- und Überwachungssysteme der Mitgliedstaaten sowie der Einsatz von Präventiv- (Unterbrechungen und Aussetzungen) und Korrekturmaßnahmen durch die

⁶⁰ Sonderbericht Nr. 36/2016.

Kommission im Programmplanungszeitraum 2007-2013 eine Verringerung der Fehlerquote zur Folge.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

82. Für die Kohäsionspolitik wird der Höchstbetrag der Ausgaben im Rahmen des MFR in jährliche Mittelzuweisungen pro Mitgliedstaat unterteilt. Diese Zuweisungen erleichtern den Programmplanungsprozess und ermöglichen es, Ziele im Rahmen der OP im Voraus festzulegen. Der Hof stellte jedoch fest, dass es eine Herausforderung bildet, mit Regelungen, bei denen die Mittel im Vorfeld auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt werden und das Hauptaugenmerk auf der Ausschöpfung der Mittel liegt - diese somit zu einem eigenständigen Ziel wird - gute Ergebnisse zu erreichen. Damit der Fokus dauerhaft auf dem Erreichen guter Ergebnisse liegt, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten eine Situation vermeiden, in der zum Ende des Programmplanungszeitraums noch Mittel in beträchtlicher Höhe ausgeschöpft werden müssen, denn eine überhastete Mittelausschöpfung kann dazu führen, dass nicht ausreichend auf eine optimale Mittelverwendung geachtet wird. Daher ist die Mittelausschöpfung zwar wichtig für das Erreichen politischer Ziele, sie stellt jedoch keinen Selbstzweck dar.

83. In den letzten beiden Programmplanungszeiträumen zog die späte Verabschiedung des Rechtsrahmens auch eine späte Annahme der OP nach sich. Dies wiederum hatte in den ersten Jahren unvermeidliche Folgewirkungen auf den Einsatz der zugewiesenen Mittel und führte zu einer geringen Auszahlungsquote. Die Kommission setzt sich für eine frühe politische Einigung über den MFR für die Zeit nach 2020 ein, damit die nationalen und regionalen Behörden rechtliche und finanzielle Sicherheit erhalten und die Durchführung unmittelbar zu Beginn des Programmplanungszeitraums anlaufen kann (siehe **Ziffern 16-19**).

84. Neben den genannten Folgewirkungen bestand ein weiterer Grund für das langsame Anlaufen der Ausgabentätigkeit darin, dass die Mitgliedstaaten nach der Hälfte des Programmplanungszeitraums noch immer Mittel aus dem vorherigen Programmplanungszeitraum verwendeten (siehe **Ziffer 22**). Aus diesem Grund empfahl der Hof in einem früheren Sonderbericht, dass die Kommission in ihren Legislativvorschlägen für den Zeitraum nach 2020 dafür sorgen sollte, dass sich die Förderzeiträume nicht länger mit

den nachfolgenden Programmplanungszeiträumen überschneiden und dass das Abschlussverfahren unverzüglich nach Ablauf des Förderzeitraums abgeschlossen wird⁶¹.

85. Im Sinne einer reibungslosen und stabilen Durchführung während eines gesamten Programmplanungszeitraums sollten Maßnahmen gegen langsame Mittelausschöpfung frühzeitig ergriffen werden. Einige Mitgliedstaaten und die Kommission ermittelten relativ früh im Programmplanungszeitraum 2007-2013 Schwierigkeiten bei der Ausschöpfung von Mitteln. Dennoch ging die Kommission erst im November 2014 - ungefähr ein Jahr vor Ablauf des Förderzeitraums - umfassend dagegen vor, indem sie eine Taskforce einrichtete, um Mitgliedstaaten zu unterstützen, deren Ausschöpfungsquoten unter dem EU-Durchschnitt lagen (siehe **Ziffern 34-35**).

86. Die Mitgliedstaaten setzten verschiedene Maßnahmen um, zu denen auch die von der TFBI ermittelten Maßnahmen gehörten. Dadurch erreichten sie in einigen Fällen im Laufe eines Jahres eine Erhöhung ihrer Ausschöpfungsquote um mehr als 20 Prozentpunkte. Zu Beginn des Jahres 2018 betrug die durchschnittliche EU-Ausschöpfungsquote 97,2 %. Mehrere Mitgliedstaaten waren nicht in der Lage, alle verfügbaren Finanzmittel zu verwenden, sodass sich die nicht verwendeten Mittel Ende 2017 auf 4,4 Milliarden Euro beliefen. Die endgültige Ausschöpfungsquote und der endgültige Wert der nicht verwendeten Mittel werden nach dem Abschluss feststehen (siehe **Ziffer 28**).

87. Die Arbeit des Hofes machte deutlich, dass bei den von der Kommission und den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen gegen die langsame Mittelausschöpfung vor allem die Ausschöpfung der Mittel und die Rechtmäßigkeit im Vordergrund standen, während Erwägungen bezüglich der Leistung nicht gebührend berücksichtigt wurden. Bei einigen der getroffenen Maßnahmen stellte der Hof durch Analyse seiner Stichprobe Folgendes fest:

- OP wurden häufig überarbeitet, was zu erheblichen Änderungen gegenüber den ursprünglichen Plänen führte und Zweifel an der Fundiertheit der Analysen, die dem Programmplanungsprozess zugrunde lagen, sowie an der Fähigkeit zum Erreichen

⁶¹ Sonderbericht Nr. 36/2016.

der OP-Ziele und der kohäsionspolitischen Ziele aufkommen lässt (siehe **Ziffern 43-59**).

- Die besuchten Mitgliedstaaten hatten nachträglich finanzierte Ausgaben in Höhe von rund einer Milliarde Euro ermittelt. Der Wert dieser Projekte für alle OP des Zeitraums 2007-2013 ist wahrscheinlich deutlich höher. Bei dieser Art von Projekten besteht ein hohes Risiko von Mitnahmeeffekten (Projekte hätten auch ohne EU-Mittel durchgeführt werden können) und somit eines begrenzten EU-Mehrwerts (siehe **Ziffern 63-69**).
- Vorauszahlungen wie für Finanzierungsinstrumente bereitgestellte Mittel trugen während des Programmplanungszeitraums dazu bei, die Mittelausschöpfung zu steigern, allerdings war ihr revolvingender Effekt aufgrund der schleppenden Durchführung begrenzt. Bis zum Ende des Förderzeitraums waren Mittel in Höhe von rund einer Milliarde Euro nicht verwendet worden. Folglich hatten sie keinen revolvingenden Effekt, und durch die Verwaltungsgebühren, die für sie gezahlt wurden, entstand für den EU-Haushalt keinerlei Mehrwert, auch wenn sie mit den Finanzvereinbarungen in Einklang standen (siehe **Ziffern 70-73**).
- Vertragliche Vorauszahlungen trugen ebenfalls zur Verbesserung der Mittelausschöpfung bei. Bei gegen Ende des Förderzeitraums genehmigten Projekten kann jedoch die Notwendigkeit der Fertigstellung der Projekte bis zur Abschlussfrist dazu führen, dass die Mittelzuweisung von der Fähigkeit der Projekte, die Mittel rasch auszugeben, und nicht davon, ob mit ihnen Ergebnisse erzielt werden können, abhängig gemacht wird. Außerdem bleibt den Prüfbehörden mit zunehmender Annäherung des Zeitpunkts der tatsächlichen Ausgaben an die Förderfähigkeitsfrist immer weniger Zeit für die Überprüfung der Förderfähigkeit der Ausgaben (siehe **Ziffern 74-78**).

88. Die TFBI hatte die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen zur Verbesserung der Mittelausschöpfung überwacht. Aufgrund der Art, wie die Mitgliedstaaten über die Ergebnisse berichteten, war es jedoch schwierig, einen Überblick über alle verwendeten Maßnahmen und die Auswirkungen der einzelnen

Maßnahmen zu erhalten. Bei einigen Maßnahmen (etwa bei nachträglich kofinanzierten Projekten und vertraglichen Vorauszahlungen) sind die Mitgliedstaaten gemäß dem Rechtsrahmen nicht verpflichtet, der Kommission Bericht zu erstatten. Wegen dieser beiden Faktoren war es der Kommission kaum möglich, sich einen umfassenden Überblick über die verwendeten Maßnahmen und ihre jeweiligen finanziellen Auswirkungen zu verschaffen (siehe **Ziffern 37, 67 und 78**).

89. Obwohl der Druck, Mittel auszugeben, gegen Ende des Zeitraums 2007-2013 zu einer Reihe von Fehlern führte, lag die geschätzte Fehlerquote im Bereich Kohäsion zwischen 2011 und 2016 durchgängig unterhalb der Quoten der Jahre 2007 und 2008. Dies könnte auf den Nettoeffekt verschiedener Faktoren zurückzuführen sein (siehe **Ziffern 80-81**).

90. Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 lief die Durchführung der OP langsamer an als im vorherigen Programmplanungszeitraum. Angesichts der bereits im Zeitraum 2007-2013 aufgetretenen Durchführungsschwierigkeiten ist es daher wahrscheinlich, dass die Mitgliedstaaten auch im laufenden Zeitraum Schwierigkeiten bei der Mittelausschöpfung haben werden (siehe **Ziffern 23-26**).

Empfehlung 1 - Zeitplan für den Rechtsrahmen und die Programmdokumente

Die Kommission sollte einen Zeitplan mit wichtigen Eckdaten (z. B. für den Vorschlag und die Verabschiedung des Rechtsrahmens) vorbereiten, um sicherzustellen, dass die OP-Durchführung rechtzeitig, d. h. zu Beginn des Programmplanungszeitraums, anläuft. Sie sollte dem Europäischen Parlament und dem Rat einen solchen Zeitplan vorschlagen, damit dahin gehend eine Einigung erzielt wird.

Zieldatum für die Umsetzung: umgehend (für den Rechtsrahmen für die Zeit nach 2020)

Empfehlung 2 - Fundierte Anträge auf Überarbeitung von Programmen (einschließlich der Auswirkungen auf Ergebnisse)

Für den Fall, dass zentrale Leistungselemente betroffen sind, sollte die Kommission vor der Annahme ihrer Entscheidungen bezüglich der Überarbeitung operationeller Programme Folgendes sicherstellen:

- a) Der jeweilige Antrag basiert auf einer fundierten und umfassenden Bewertung der Umsetzung des OP und der Partnerschaftsvereinbarung sowie des entsprechenden Bedarfs zum Zeitpunkt der Überarbeitung.
- b) Die Überarbeitung wird in erster Linie mit dem Ziel durchgeführt, bessere Ergebnisse zu erreichen, und Änderungen bei der Höhe der Finanzmittel für Prioritäten schlagen sich in den Leistungsindikatoren nieder.

Zieldatum für die Umsetzung: anwendbar bei künftigen Anträgen der Mitgliedstaaten auf Überarbeitung von OP

Empfehlung 3 - Mittel zur Erlangung von Informationen für eine bessere Überwachung der Mittelausschöpfung

Die Kommission sollte sicherstellen, dass sie imstande ist,

- a) die Informationen zu erhalten, die sie für eine gründliche und umfassende Überwachung der Mittelausschöpfung im Rahmen der OP benötigt;
- b) die Gründe sowohl für eine langsame als auch für eine schnelle Mittelausschöpfung zu ermitteln, wobei sie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben und die Bedeutung einer wirksamen Mittelverwendung beachten sollte;
- c) den Bedarf und die Auswirkungen von Maßnahmen zur Erhöhung der Mittelausschöpfung im Vorfeld zu bewerten, um entscheiden zu können, ob sie durchgeführt werden sollten oder nicht.

Zieldatum für die Umsetzung: bis Ende 2018 für Buchstaben a und b; bis Ende 2020 für Buchstabe c

Empfehlung 4 - Fokussierung auf Leistung und Erreichen guter Ergebnisse

Die Kommission sollte dafür Sorge tragen, dass in Fällen, in denen sie Mitgliedstaaten und OP gezielt unterstützt, um die Durchführung im Programmplanungszeitraum 2014-2020 zu beschleunigen (etwa bei der Überarbeitung von OP), Maßnahmen ergriffen werden, bei denen das Erreichen guter Ergebnisse im Vordergrund steht.

Zieldatum für die Umsetzung: umgehend

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Frau Iliana IVANOVA, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 30. Mai 2018 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE

Präsident

Anhang

Liste der zur Überprüfung ausgewählten operationellen Programme

Mitgliedstaat	Operationelles Programm	Fonds	Von der TFBI unterstützt
Bulgarien	Umwelt (2007BG161PO005)	KF und EFRE	x
Tschechische Republik ¹	Umwelt (2007CZ161PO006) ²	KF und EFRE	x
	Zentralböhmen (2007CZ161PO009)	EFRE	
	Unternehmen und Innovationen (2007CZ161PO004)	EFRE	
	Humanressourcen und Beschäftigung (2007CZ05UPO001) ²	ESF	
Ungarn ¹	Umwelt und Energie (2007HU161PO002) ²	KF und EFRE	x
	Nordungarn (2007HU161PO006)	EFRE	
	Verkehr (2007HU161PO007) ²	KF und EFRE	x
Italien ¹	Kalabrien (2007IT161PO008)	EFRE	x
	Sicherheit für Entwicklung (2007IT161PO007) ²	EFRE	
	Sizilien (2007IT161PO011) ²	EFRE	x
	Kalabrien ESF (2007IT051PO002)	ESF	
Rumänien ¹	Sektorbezogene Entwicklung von Humanressourcen (2007RO051PO001) ²	ESF	x
	Erhöhung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit (2007RO161PO002) ²	EFRE	x
	Umwelt (2007RO161PO004) ²	KF und EFRE	x
Slowakei	Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum (2007SK161PO006)	EFRE	x
	Verkehr (2007SK161PO004)	KF und EFRE	
	Bildung (2007SK05UPO001)	ESF	x
Spanien	Forschung, Entwicklung und Innovation (FEI) für und durch Unternehmen - Technologiefonds (2007ES16UPO001)	EFRE	
	Wissensbasierte Wirtschaft (2007ES16UPO003)	EFRE	

¹ Besuchte Mitgliedstaaten.² Eingehend geprüfte OP.

ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS

„DIE MAßNAHMEN DER KOMMISSION UND DER MITGLIEDSTAATEN WÄHREND DES PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUMS 2007-2013 HALFEN GEGEN DIE NIEDRIGE MITTELAUSSCHÖPFUNG, WAREN JEDOCH NICHT AUSREICHEND ERGEBNISORIENTIERT“

ZUSAMMENFASSUNG

I. Die Kommission überwacht die Durchführung auf Ebene der Mitgliedstaaten und auf Programm- und, wenn notwendig, auch auf Projektebene. Auch die finanzielle Durchführung wird als Bestandteil der Durchführung von der Kommission engmaschig verfolgt, wobei den Zahlungen aus dem EU-Haushalt an die Programme besondere Aufmerksamkeit gilt. Die Vorkehrungen, die für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 für die Übermittlung von Daten getroffen wurden, versetzen die Kommission in die Lage, sich ein zuverlässiges und aktuelles Bild von der Durchführung insgesamt, einschließlich der Outputs und Ergebnisse der Programme, zu verschaffen.

III. Wann der Rechtsrahmen angenommen wird, hängt sehr stark von den Legislativorganen ab; die Kommission legte ihren Vorschlag für den Planungszeitraum 2021-2027 dreißig Monate vor dem geplanten Beginn des Förderzeitraums vor. Die Kommission hebt hervor, dass zwar eine frühzeitige Annahme des Rechtsrahmens für den Beginn der Durchführung der Programme wichtig ist, dass jedoch Leistung und Mittelausschöpfung über den Programmplanungszeitraum hinweg noch durch weitere Faktoren beeinflusst werden: Die n+2/3-Regel, die Höhe der Vorschusszahlungen oder Anforderungen im Hinblick auf die Benennung haben stärkere Auswirkungen.

IV. Programme, die erst vergleichsweise spät angenommen werden, können bei entsprechenden Gegebenheiten immer noch problemlos aufholen und bis zum Ende des Programmplanungszeitraums noch eine überdurchschnittliche hohe Mittelausschöpfungsquote erreichen. Die n+2-Regel sorgt für eine bessere Haushaltsdisziplin und setzt Anreize für einen schnelleren Haushaltsvollzug. Eine Liste durchführungsbereiter Projekte bedeutet zudem einen bedeutenden Erfolg im Hinblick auf Leistungsfähigkeit und Mittelausschöpfung eines Programms.

V. Die Kommission ist mit den Ergebnissen der Initiative „Taskforce für eine bessere Umsetzung“ zufrieden. Zum Jahresende 2014 beliefen sich die Mittel, bei denen eine Aufhebung der Mittelbindung drohte, auf 10-13 Mrd. EUR; beim Abschluss waren letztlich nur 5 Mrd. EUR von einer Aufhebung der Mittelbindung betroffen. Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Verwendung der zur Verfügung stehenden Mittel, wodurch im Zeitraum 2007-2013 eine Mittelausschöpfungsquote von 97 % erreicht wurde, die damit um 2 Prozentpunkte über der Quote für den Zeitraum 2000-2006 liegt.

VI. Die Kommission schlug den Mitgliedstaaten, bei denen das Risiko einer unzureichenden Mittelausschöpfung bestand, Maßnahmen vor, die mit dem Rechtsrahmen 2007-2013 im Einklang standen und an die jeweiligen Gegebenheiten der Mitgliedstaaten und die spezifischen Programme angepasst waren. Auch mit den Programmzielen, einschließlich der Indikatoren, der Interventionslogik und den Auswahlverfahren für das jeweilige Programm usw., standen sie im Einklang. Daher erschien es nicht notwendig, besonderes Augenmerk auf die Ergebnisse der Programme zu richten, nur um sicherzugehen, dass die Ergebnisse aus dem Vorschlag tatsächlich erreicht wurden. Es ist bei der Programmverwaltung gängige Praxis, dass in Fällen, in denen sich bei einem Programm eine geringere Ausschöpfungsquote abzeichnet, bei den ergriffenen Maßnahmen die Mittelausschöpfung im Rahmen der bestehenden Zielvorgaben im Mittelpunkt steht. Nach Auffassung der Kommission ist zudem Flexibilität ein wichtiges Merkmal der

Kohäsionspolitik. Programmänderungen sind bei Programmen, die sich über einen Zeitraum von zehn Jahren erstrecken, ein entscheidendes Mittel, um auf sich verändernde Gegebenheiten, auftretende Schwierigkeiten und neue oder geänderte Prioritäten reagieren zu können.

VII. Die Kommission hat im Rahmen der regulären Verwaltung der Programme während des gesamten Programmplanungszeitraums einen genauen Überblick über die Programme und die dabei eingesetzten Maßnahmen. Wenn dies erforderlich ist, sammelt die Kommission Informationen über Themen, die für die Programmverwaltung wichtig sind, soweit diese nicht Bestandteil der regelmäßigen Berichterstattung sind.

VIII.

Erster Gedankenstrich: Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Zweiter Gedankenstrich: Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Dritter Gedankenstrich: Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Vierter Gedankenstrich: Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

Kasten 1 – Die Mittelausschöpfung ist ein Mittel zur Erreichung von Ergebnissen und kein Selbstzweck

Die Kommission hat bereits im Jahr 2013 auf diese Feststellung im Jahresbericht des EuRH reagiert und Folgendes erklärt:

„Die Kommission merkt an, dass die Leistungskriterien in den Auswahlprozess für jedes zu finanzierende Projekt integriert sind. Durch die Anwendung gewichteter Auswahlkriterien sollten die Mitgliedstaaten in der Lage sein, die Projekte zu ermitteln, die am besten geeignet sind, die angestrebten Ziele zu erreichen.“

Die Schwerpunktsetzung auf den Leistungsaspekt wurde im Rechtsrahmen für den Planungszeitraum 2014-2020 durch die Einführung der Anforderungen an die thematische Konzentration, den Leistungsrahmen und die leistungsgebundene Reserve sowie Ex-ante-Konditionalitäten verstärkt. Durch die politische Einigung auf den Vorschlag der Kommission für die Omnibus-Verordnung wurden weiter verbesserte Möglichkeiten geschaffen, Zahlungen an vorher festgelegte Ergebnisse, die Einhaltung von Voraussetzungen oder die Erreichung von Ergebnissen zu koppeln.¹

BEMERKUNGEN

14. Die Kommission weist darauf hin, dass sie parallel zu den Verhandlungen über den Rechtsrahmen informelle Verhandlungen über die Programme aufnimmt, damit bis zum Zeitpunkt der Annahme des Rechtsrahmens Fortschritte erzielt werden. Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 orientierte sich dieser Prozess an den für die einzelnen Mitgliedstaaten vorgelegten Positionspapieren.

16. Die Kommission hebt hervor, dass der Zeitpunkt der Annahme des Rechtsrahmens in erster Linie von den Legislativorganen abhängt.

¹ COM(2016) 605 vom 14.9.2016, Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union.

Die Kommission legte ihren Vorschlag für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 dreißig Monate vor dem geplanten Beginn des Förderzeitraums vor. Allerdings hat die Kommission keinen Einfluss darauf, wie schnell die Legislativvorschläge von den Legislativorganen angenommen werden.

19. Die Kommission hebt hervor, dass zwar die frühzeitige Annahme im Hinblick auf die Programmdurchführung wichtig ist, dass jedoch weitere Faktoren für die Ausschöpfung der Mittel über den Planungszeitraum hinweg ebenfalls eine wichtige Rolle spielen. Programme, die erst vergleichsweise spät angenommen werden, können bis zum Ende des Programmplanungszeitraums noch eine überdurchschnittliche hohe Mittelausschöpfungsquote erreichen.

Wesentlich größeren Einfluss auf die Ausschöpfungsquote zum Ende des Programmplanungszeitraums hat der Aspekt, ob für ein Programm die n+2- oder die n+3-Regel gilt.

Kasten 2 – Die Annahme der OP für 2007-2013 und 2014-2020 erfolgte nach Beginn des jeweiligen Programmplanungszeitraums

Die Kommission merkt an, dass ihre Leistung mit Blick auf die Verhandlungen und die Annahme der Programme in der Gegenüberstellung mit dem vorhergehenden Programmplanungszeitraum auch anhand eines Vergleichs der ersten 12 Monate nach der Annahme des Rechtsrahmens bewertet werden kann. Wenn man den Zeitraum von 12 Monaten nach der Annahme der betreffenden Legislativpakete in beiden Zeiträumen zugrunde legen würde, dann würde sich ein genaueres Bild ergeben. Es würde sich zeigen, dass im Planungszeitraum 2014-2020 in den ersten 12 Monaten nach Erlass der Verordnung 40 % der OP angenommen worden waren, gegenüber 6 % der OP im selben Zeitraum beim Programmplanungszeitraum 2007-2013.

21. Die Kommission vertritt den Standpunkt, dass die Mittelausschöpfung (definiert anhand der EU-Zahlungen) langsamer erfolgt, weil die Höhe der Vorschusszahlungen insgesamt im Programmplanungszeitraum 2014-2020 deutlich höher liegt als 2007-2013. Dadurch besteht für die Mitgliedstaaten kein Anreiz, Zahlungsanträge einzureichen, insbesondere da hierfür die Benennung abgeschlossen sein musste. Auch der Wechsel von der n+2- zur n+3-Regel für den Planungszeitraum 2014-2020 bietet keinen Anreiz dafür, Zahlungsanträge schnell einzureichen. Diese Erklärung wird durch die Tatsache untermauert, dass die Projektauswahlquote in den Mitgliedstaaten für beide Programmplanungszeiträume bislang auf einem vergleichbaren Niveau liegt.

22. Nach Auffassung der Kommission ist die Überschneidung der Förderzeiträume einer von mehreren Faktoren, die zu der Verzögerung bei der Umsetzung des nachfolgenden Programmplanungszeitraums beitragen. Daneben spielen noch weitere Faktoren eine Rolle, z. B. die Höhe der Vorschusszahlungen und die n+-Regel. Diese Faktoren haben starken Einfluss auf die anhand der EU-Zahlungen wahrgenommene Mittelausschöpfung, jedoch nicht auf das tatsächliche Niveau der Umsetzung vor Ort.

23. Die Kommission erkennt zum Ende des Programmplanungszeitraums 2014-2020 kein höheres Risiko im Hinblick auf die Mittelausschöpfung als beim Zeitraum 2007-2013. Unter Berücksichtigung der n+3-Regel und der derzeitigen Auswahlquoten sowie der von den Begünstigten bescheinigten Zahlungen geht die Kommission davon aus, dass für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 potenziell dieselbe Ausschöpfungsquote erreicht werden könnte wie für den Zeitraum 2007-2013. Ferner stellt die Kommission fest, dass mit dem Rechtsrahmen 2014-2020 das jährliche Rechnungsabschlussverfahren eingeführt wurde (in das sich die Mitgliedstaaten einarbeiten müssen) und dass das vergleichsweise hohe Niveau der Vorschusszahlungen keinen ausreichenden Anreiz dafür bietet, Zahlungsanträge zügig einzureichen.

25. Die Kommission führte 2016 ein System zur engmaschigen Überwachung derjenigen Programme des Zeitraums 2014-2020 ein, deren Durchführung offenbar nur schleppend vorankommt.

26. Nach Auffassung der Kommission besteht zwischen der Qualität der Projekte und der Höhe der noch abzuwickelnden Mittelbindungen nicht zwangsläufig ein Zusammenhang. Die Kommission verweist auf ihre Antwort zu Ziffer 2.14 des Jahresberichts 2016 des EuRH.

28. Zwar lässt sich die Mittelausschöpfung immer verbessern, doch vertritt die Kommission den Standpunkt, dass die Durchschnittsquote von 97 % mit den früheren Programmplanungszeiträumen vergleichbar ist, und ist mit diesem Ergebnis zufrieden. Genauer gesagt, übersteigt diese Ausschöpfungsquote die Quote für die EFRE- und ESF-Programme für den Zeitraum 2000-2006, die bei 96 % lag.

Die Tätigkeit der Taskforce für eine bessere Umsetzung und ihre Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten wirkten sich positiv auf die Aufhebung von Mittelbindungen und die Ausschöpfungsquote aus.

34. Die Kommission weist darauf hin, dass sie für Mitgliedstaaten, bei denen das Risiko bestand, dass die Mittel nicht ausgeschöpft würden, bereits vor diesem Zeitpunkt auf der Grundlage intensiver bilateraler politischer Gespräche eine Reihe von Maßnahmen einleitete. 14 Monate vor dem Ende des Förderzeitraums wurden koordinierte politische Maßnahmen auf hoher Ebene eingeleitet, die systematisch alle Mitgliedstaaten abdeckten, bei denen diese Gefahr bestand.

36. Die Maßnahmen konzentrierten sich überwiegend auf die Verwaltung von bereits ausgewählten Projekten oder auf geplante Aufrufe zur Einreichung von Vorschlägen. Hauptziel war daher, die strategischen Zielsetzungen der Programme zu wahren.

37. Die Kommission verweist auf ihre Antwort zu Kasten 1.

39. Die Kommission weist darauf hin, dass der erste Leitfaden für die Aufteilung von Großprojekten in Tranchen bereits 2012 herausgegeben und den Mitgliedstaaten auf der COCOF-Sitzung vorgelegt wurde (COCOF_12-0047-02-EN). In den 2013 herausgegebenen und 2015 geänderten Leitlinien für den Abschluss werden die Regeln näher erläutert, um den Mitgliedstaaten Rechtssicherheit zu geben.

47. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Anpassung der Programmplanung ein notwendiges Instrument ist, um bei Interventionen, die in den Programmen für einen Zeitraum von fast zehn Jahren festgelegt werden, eine gewisse Flexibilität zu gewährleisten.

Eine Reihe von detaillierten Angaben macht gemäß dem Regulierungsrahmen eine Programmänderung erforderlich, und die Mitgliedstaaten können nicht umhin, diese Änderungen vorzunehmen. Dies gibt der Kommission die Möglichkeit sicherzustellen, dass der Schwerpunkt der Interventionen beibehalten wird und die Grundlagen für die Programmdurchführung intakt bleiben (vgl. die in Artikel 37 der Allgemeinen Verordnung aufgeführten Angaben sowie die Angaben, die Teil des genehmigten Programms sind).

Es ist den Mitgliedstaaten freigestellt zu entscheiden, wie viele zusätzliche, über die gesetzlich vorgegebenen Mindestangaben hinausgehende Angaben sie in ihre Programme aufnehmen. Je größer die Zahl der Detailangaben (über Begünstigte, Zielgruppen, Großprojekte usw.) ist, desto häufiger sind Änderungen notwendig, ohne dass dabei die strategische Ausrichtung in Frage gestellt wird.

49. Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 werden alle leistungsbezogenen Änderungen an den Programmen von der Kommission sorgfältig überprüft, und die Tragfähigkeit der Begründung wird von den geografischen Referaten gemeinsam mit dem für die Bewertung zuständigen

Kompetenzzentrum/Referat einer eingehenden Bewertung unterzogen. Wenn Änderungen bei der Höhe der Finanzierung vorgenommen werden, wird in jedem Fall geprüft, ob auch Indikatoren geändert werden müssen.

52. Der verringerte Zielwert war bereits in der ersten Änderung im Jahr 2012 enthalten; er geht auf eine Überarbeitung der Indikatoren durch die ungarischen Behörden zurück, die dem Begleitausschuss im November 2011 vorgestellt wurde. Die Erfahrungen aus den ersten Aufrufen zeigten, dass die Ergebnisse der Investitionen geringer ausfielen als bei der Erstellung des OP angenommen worden war und daher mit den tatsächlichen Gegebenheiten in Einklang gebracht werden mussten.

Dem Abschlussbericht ist zu entnehmen, dass letztlich eine Einsparung von mindestens 4,6 Petajoule erzielt werden konnte. Dieser Wert liegt zwar unter dem Planungswert von 2007, ist jedoch doppelt so hoch wie das geplante Ergebnis von 2012 und steht im Einklang mit der Verdoppelung der Mittel im Jahr 2016 gegenüber 2012.

Kasten 5 – Erhebliche Übertragungen von EU-Beiträgen zwischen Prioritätsachsen ohne entsprechende Anpassung des Zielwerts des Leistungsindikators

2012 wurde eine erste Änderung vorgenommen (C(2012) 6310)). Dabei wurde der Zielwert aufgrund der Erfahrungen von 2011 auf 2,7 Petajoule herabgesetzt (Begründung im SFC 2007 verfügbar), als sich zeigte, dass der Zielwert im Vergleich zu den Ergebnissen der ersten konkreten Projekte, die im Laufe des Jahres 2011 genehmigt und umgesetzt wurden, deutlich zu hoch angesetzt worden war. 2012 wurden die Mittel aufgestockt. Der Zielwert wurde trotz der später zugewiesenen zusätzlichen Mittel unverändert beibehalten.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 55 und 56:

Der Rechtsrahmen bietet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, den EU-Kofinanzierungssatz bis zu einem Höchstwert zu erhöhen. Hätten die Mitgliedstaaten bei der Programmplanung bereits von Beginn an den höchsten möglichen EU-Kofinanzierungssatz angesetzt, dann wäre die Gesamthöhe der Haushaltsmittel, die für kohäsionspolitische Maßnahmen zur Verfügung gestanden hätten, deutlich niedriger ausgefallen als der Betrag, der für den Zeitraum 2007-2013 schließlich programmiert wurde.

58. Die Kommission hebt hervor, dass das Ende des Programmplanungszeitraums 2007-2013 in die Zeit der Sparpolitik bei den öffentlichen Haushalten/Investitionen nach der Krise fiel. Daher stellte die Einbeziehung von privaten Beiträgen und die Erhöhung des EU-Kofinanzierungssatzes ein wichtiges Element dar, das es ermöglichte, die Programmdurchführung fortzusetzen. Der Rechtsrahmen bietet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, von öffentlicher Finanzierung auf Gesamtkostenbasis umzustellen. Die Mitgliedstaaten hätten die Programmierung der Interventionen von Beginn an auf Gesamtkostenbasis vornehmen können. Wenn sie so vorgegangen wären, wären die für kohäsionspolitische Maßnahmen insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel deutlich niedriger gewesen als der letztlich für den Zeitraum 2007-2013 programmierte Betrag.

60. Die Kommission verweist auf ihre Antwort zu Ziffer 91 des Sonderberichts Nr. 36/2016 des EuRH über den Abschluss.

63. Die Kommission erstellte für den Zeitraum 2007-2013 eine Liste der Regeln, auf die die Verwaltungsbehörden besonderes Augenmerk richten sollten, falls sie rückwirkende Projekte in die operationellen Programme aufnehmen (siehe COCOF-Vermerk 12-0050-01). Zudem hat die Kommission die Verwaltungsbehörden und die Prüfbehörden auch mehrfach auf die mit rückwirkenden Projekten verbundenen Risiken hingewiesen (z. B. auf der Sitzung der Amtskollegen). Außerdem enthält die Checkliste, die von der Kommission für die Analyse der Abschlusserklärung und des abschließenden Kontrollberichts verwendet wird, eine Frage zu

rückwirkenden Projekten, in Fällen, in denen diese ein besonderes Risiko für das Programm darstellen.

68. Die Kommission wiederholt ihre früheren Antworten auf den Jahresbericht des EuRH zum Haushaltsjahr 2008².

69. Die Kommission stellt klar, dass nach dem Rechtsrahmen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 die Auswahl bereits abgeschlossener Vorhaben („rückwirkende Vorhaben“) nicht verboten war, sofern diese nach Beginn der Förderfähigkeit abgeschlossen wurden.³

Gemäß dem für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 geltenden Rechtsrahmen dürfen Vorhaben nicht physisch abgeschlossen oder vollständig durchgeführt worden sein, bevor der Begünstigte der Verwaltungsbehörde den Antrag auf Finanzmittel übermittelt hat.⁴ Ferner wurde mit der Dachverordnung eine spezifische Verpflichtung eingeführt⁵, wonach sich die Verwaltungsbehörde vor der Auswahl der Vorhaben vergewissern muss, dass sämtliche geltenden und für das Vorhaben relevanten Rechtsvorschriften eingehalten wurden. Somit wird im Programmplanungszeitraum 2014-2020 ein restriktiverer Ansatz verfolgt als im Programmplanungszeitraum 2007-2013.

70. Bezüglich Finanzierungsinstrumenten hatte der Beschluss der Kommission zur Änderung der Leitlinien für den Abschluss keine Auswirkungen auf die Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 1083/2006, wonach der Beitrag aus den Fonds an die Finanzierungsinstrumente spätestens am 31. Dezember 2015 gezahlt sein muss. Die Leitlinien enthielten daher Klarstellungen zu den bestehenden Regeln. Siehe auch die Antworten der Kommission zu Ziffer 6.45 und Empfehlung 3 des Jahresberichts des EuRH zum Haushaltsjahr 2015 und die Antwort der Kommission zu Ziffer 91 des Sonderberichts Nr. 36/2016 des EuRH.

72. Die Kommission bestätigt, dass sie derzeit die Zuverlässigkeit der Zahlenangaben überprüft, die für den Abschluss der OP verwendet werden. Auf die einschlägigen Probleme wurde im Programmplanungszeitraum 2014-2020 in vollem Umfang eingegangen.

73. Die Auszahlungsquoten im Programmplanungszeitraum 2007-2013 orientierten sich am Lebenszyklus der Finanzierungsinstrumente.

Die Verwaltungsbehörden schätzen die nicht genutzten Mittel, die den Strukturfonds zuzurechnen sind oder die künftig aus den Investitionen zugunsten von Endbegünstigten zurückfließen werden, auf insgesamt 8,4 Mrd. EUR, womit ein erheblicher revolvierender Effekt nachgewiesen wird.

75. Die Kommission räumt ein, dass im Zusammenhang mit vertraglichen Vorauszahlungen gewisse Risiken bestehen, betont jedoch, dass diese nach der Rechtsgrundlage während des gesamten Programmplanungszeitraums als förderfähig gelten. Die Kommission vertritt jedoch den Standpunkt, dass mit der erfolgten Klarstellung bezüglich der Förderfähigkeit und den Ratschlägen zu bewährten Verfahren, die im Hinblick auf die Verwendung/Förderfähigkeit von vertraglichen Vorauszahlungen im Rahmen der Fragen und Antworten zum Abschluss und durch die Taskforce für eine bessere Umsetzung bereitgestellt worden waren, das Risiko ausreichend verringert werden

² Verweis: Die Antwort der Kommission zu Ziffer 6.19 des Jahresberichts des EuRH zum Haushaltsjahr 2008 .

³ Artikel 56 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

⁴ Artikel 65 Absatz 6 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

⁵ Artikel 125 Absatz 3 Buchstabe e der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

konnte. Der Kommission ist nicht bekannt, dass vertragliche Vorauszahlungen dazu geführt hätten, dass Projekte von unzureichender Qualität ausgewählt wurden.

76. Die Kommission weist darauf hin, dass die tschechischen Behörden entschieden hatten, Vorauszahlungen zuzulassen, um die Ausschöpfung zu beschleunigen. Die Kommission empfahl, sich an die marktüblichen Gepflogenheiten zu halten.

77. In dieser Phase des Abschlussprozesses stellt die Kommission fest, dass das Risiko von Unregelmäßigkeiten nicht eintrat und dass die Durchführung des Programms nicht durch größere Probleme im Zusammenhang mit Vorauszahlungen beeinflusst wurde.

78. Die Kommission weist darauf hin, dass bei den ungarischen Programmen beim Abschluss meist eine überhöhte Mittelbindung besteht und dass für jedes operationelle Programm eine Aufstellung der nicht operationellen Projekte verlangt wird, so dass kein Risiko besteht, dass vertragliche Vorauszahlungen nicht für effektive Projekte genutzt werden.

Die Kommission empfahl in jedem Fall, sich bei Vorauszahlungen an die marktüblichen Gepflogenheiten zu halten.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

82. Die Ex-post-Bewertung des Programmplanungszeitraums 2007-2013 sowie der Siebte Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt bescheinigen der Kohäsionspolitik insgesamt gute Ergebnisse. Die Kommission sieht sich dazu verpflichtet, auch weiterhin gute Ergebnisse zu erzielen und ihre Bemühungen, die Mittelausschöpfung in den Mitgliedstaaten zu beschleunigen, fortzuführen.

83. Die Kommission hebt hervor, dass zwar die zeitnahe Annahme von Programmen im Hinblick auf die Programmdurchführung wichtig ist, dass jedoch weitere Faktoren für die Ausschöpfung der Mittel über den Planungszeitraum hinweg ebenfalls eine wichtige Rolle spielen. Programme, die erst vergleichsweise spät angenommen werden, können bis zum Ende des Programmplanungszeitraums noch eine überdurchschnittliche hohe Mittelausschöpfungsquote erreichen. Dabei ist unter anderem der Aspekt, ob für die Programme die n+2- oder die n+3-Regel gilt, wichtiger als der Aspekt, ob die Annahme einige Monate früher oder später erfolgt. Gegenüber der n+3-Regel sorgt die n+2-Regel für eine bessere Haushaltsdisziplin und setzt Anreize für einen schnelleren Haushaltsvollzug.

84. Die Kommission räumt ein, dass sich die n+3-Regel und die hohen Vorschusszahlungen insbesondere mit Blick auf die jährlichen Rechnungsabschlussverfahren und die Benennung nachteilig auf die Mittelausschöpfung auswirken. Die Kommission hat dies bei der Vorstellung ihrer Vorschläge für die Zeit nach 2020 berücksichtigt.

Die Kommission verweist auf ihre Antworten auf den Sonderbericht Nr. 36/2016.⁶ Eine Überschneidung von zwei Zeiträumen wird als erforderlich erachtet, da die Umsetzung vieler Operationen mehrere Jahre in Anspruch nimmt und es in jedem Programmplanungszeitraum stets eine Anlauf- und eine Abschlussphase gibt. Außerdem wird eine Abschaffung der Überschneidung der Förderzeiträume dazu führen, dass weniger Maßnahmen durchgeführt werden. Die Kommission setzt auf verschiedene Maßnahmen, um die Kontinuität zwischen den Förderzeiträumen zu fördern, hierzu zählt auch die Aufteilung von größeren Projekten in Tranchen.

⁶ Siehe hierzu die Antworten der Kommission zu den Ziffern 129 und 130 des Sonderberichts Nr. 36/2016 des EuGH.

85. Die Kommission begann bei einigen Mitgliedstaaten bereits 2010, unmittelbar nachdem ein gewisses Risiko einer langsamen Mittelausschöpfung erkannt worden war, mit der Einleitung von Maßnahmen.⁷ Bei einzelnen Mitgliedstaaten mussten ab 2014 zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden.

87. Die Kommission bekräftigt, dass Probleme hinsichtlich der Leistung während des gesamten Programmplanungszeitraums thematisiert werden. Es ist bei der Programmverwaltung gängige Praxis, dass in Fällen, in denen sich bei einem Programm eine geringere Ausschöpfungsquote abzeichnet, bei den ergriffenen Maßnahmen die Mittelausschöpfung im Rahmen der bestehenden Zielvorgaben im Mittelpunkt steht.

Erster Aufzählungspunkt: Die Anpassung der Programmplanung ist ein notwendiges Instrument, um bei Interventionen, die in den Programmen für einen Zeitraum von fast zehn Jahren festgelegt werden, eine gewisse Flexibilität zu gewährleisten.

Vierter Aufzählungspunkt: Der Kommission ist nicht bekannt, dass vertragliche Vorauszahlungen dazu geführt hätten, dass Projekte von unzureichender Qualität ausgewählt wurden.

Bei der Auswahl der Projekte werden auch zum Ende des Förderzeitraums die im Programm festgelegten Kriterien (einschließlich der Leistungskriterien) angewandt.

88. Auch wenn die Kommission die Auswirkungen der Maßnahmen nicht einzeln überprüft, liegen ihr doch die Gesamtergebnisse in Form der verbesserten Ausschöpfungsquote bei den betreffenden Programmen vor. Die durchschnittliche Ausschöpfungsquote für die drei Fonds (EFRE, ESF, KF) von 97 % für den Zeitraum 2007-2013 liegt um zwei Prozentpunkte über der Ausschöpfungsquote des Zeitraums 2000-2006, und 2007-2013 war für zwölf Mitgliedstaaten der erste vollständige Programmplanungszeitraum.

90. Ausgehend von den Projektauswahlquoten und den von den Begünstigten gemeldeten Ausgaben erreicht nach Auffassung der Kommission die Umsetzung in den entsprechenden Jahren der beiden Programmplanungszeiträume ein vergleichbares Niveau, auch wenn sich das bei der Projektauswahl erreichte gute Niveau derzeit noch nicht voll in Form von Zahlungsanträgen niederschlägt.

Empfehlung 1 – Ein Zeitplan für den Rechtsrahmen und die Programmdokumente

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Kommission hat ihren Vorschlag für den Rechtsrahmen nach 2020 am 29. Mai 2018 und somit 30 Monate vor Beginn des Programmplanungszeitraums nach 2020 vorgelegt. Die Empfehlung wurde großenteils bereits aufgegriffen, so vor allem in der Mitteilung der Kommission „Ein neuer, moderner mehrjähriger Finanzrahmen für eine Europäische Union, die ihre Prioritäten nach 2020 effizient erfüllt“ vom 14. Februar 2018 (COM(2018) 98), und insbesondere in Abschnitt 6, der auf

⁷ Beispielsweise erfolgte seit Beginn des Zeitraums eine regelmäßige Überwachung der Programmleistung. Außerdem ließ die Kommission von einem Netzwerk unabhängiger Evaluierungsexperten einen Jahresüberblick über die Durchführung der Programme erstellen; die Zusammenfassung sowie die Jahresberichte sind abrufbar unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/de/policy/evaluations/ec/2007-2013. Die Kommission begann bei einigen Mitgliedstaaten bereits 2010, unmittelbar nachdem ein gewisses Risiko einer langsamen Mittelausschöpfung erkannt worden war, mit der Einleitung von Maßnahmen. Im Jahresbericht 2013 werden die Herausforderungen dargestellt und Probleme, die in einzelnen Ländern zu einer langsamen Mittelausschöpfung führen, deutlich benannt. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/2013_een_task2_synthesis_final.pdf.

Die von der Kommission in den Jahren 2010 und 2013 vorgelegten strategischen Berichte vermitteln einen Überblick über die Durchführung für die gesamte EU, außerdem enthalten sie klare Botschaften über die Notwendigkeit, die Durchführung der Programme zu beschleunigen und die Investitionsziele zu erreichen.

die Wichtigkeit einer zeitnahen Einigung über den mehrjährige Finanzrahmen für die Zeit nach 2020 abstellt.

Empfehlung 2 – Fundierte Anträge auf Überarbeitung von Programmen (einschließlich der Auswirkungen auf Ergebnisse)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Empfehlung 3 – Mittel zur Erlangung von Informationen für eine bessere Überwachung der Mittelausschöpfung

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Empfehlung 4 – Fokus auf Leistung und dem Erzielen guter Ergebnisse

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn	2.3.2016
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle)	28.3.2018
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	30.5.2018
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen	23.7.2018

PDF ISBN 978-92-847-0026-4 doi:10.2865/20195 QJ-AB-18-013-DE-N

HTML ISBN 978-92-872-9804-1 doi:10.2865/822588 QJ-AB-18-013-DE-Q

Die Mitgliedstaaten schöpfen Mittel aus, wenn sie eine Zahlung aus dem EU-Haushalt als Kofinanzierung für förderfähige Projekte erhalten. Rund ein Drittel der Haushaltsmittel der EU ist für den Bereich Kohäsion bestimmt. Der Hof untersuchte, ob die Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Ausschöpfung der Mittel aus dem EFRE, ESF und KF im Programmplanungszeitraum 2007-2013 wirksam waren, wobei er Vergleiche mit den Programmplanungszeiträumen 2000-2006 und 2014-2020 anstellte.

Er gelangte zu dem Ergebnis, dass die Durchführung im Programmplanungszeitraum 2007-2013 langsam angelaufen war, was u. a. an der späten Annahme des Rechtsrahmens und der Programmplanungsdokumente (OP) lag sowie daran, dass sich die Programmplanungszeiträume überschneiden. Die Kommission überwachte zwar die Mittelausschöpfung, richtete aber erst rund 13 Monate vor Ende des Förderzeitraums eine Taskforce ein, um Mitgliedstaaten zu unterstützen, die die Mittel im Rahmen ihrer OP nur unzureichend ausgeschöpft hatten. Die ergriffenen Maßnahmen führten zu einer deutlichen Erhöhung der Mittelausschöpfung. Bei einigen dieser Maßnahmen standen jedoch vor allem die Ausschöpfung der Mittel und die Einhaltung der Vorschriften im Vordergrund, während den Ergebnissen nur geringe Beachtung geschenkt wurde. Insbesondere lassen häufige Überarbeitungen von OP Zweifel an der Fundiertheit der dem Programmplanungsprozess zugrunde liegenden Analysen sowie an der Fähigkeit zum Erreichen der OP-Ziele und der kohäsionspolitischen Ziele aufkommen.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europäische Union, 2018.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung von Fotos oder sonstigem Material, die/das nicht dem Copyright der Europäischen Union unterliegen/unterliegt, muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.