



Europäische
Kommission

SCHAFFUNG EINER FAKTENGESTÜTZTEN GRUNDLAGE FÜR DIE KOHÄSIONSPOLITIK NACH 2020

Umsetzung der Bestimmungen der Ex-ante-Konditionalitäten während der Programmplanungsphase der ESI-Fonds

ÜBERGEORDNETES ZIEL

Das allgemeine Ziel dieser Studie war zu bewerten, wie die Bestimmungen der Ex-ante-Konditionalitäten in allen 28 Mitgliedstaaten während der Programmplanung der ESI-Fonds umgesetzt wurden.

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

- * Die Ex-ante-Konditionalitäten haben sich als äußerst relevant für die Programmplanung der ESI-Fonds herausgestellt.
- * Allgemeine und thematische Ex-ante-Konditionalitäten haben dazu beigetragen, die Engpässe in den Investitionsrahmen der Mitgliedstaaten zu ermitteln und zu bewältigen.
- * Das Verfahren und der informelle Dialog mit der Kommission wurden als sinnvoll erachtet, wirksam eingesetzt und bot in vielen Mitgliedstaaten einen Mehrwert.

ERMITTELTE STÄRKEN UND SCHWÄCHEN

Stärken:

- * Das Verfahren vergrößerte das Bewusstsein in den Mitgliedstaaten über die erforderlichen Vorbedingungen für die wirksame Durchführung öffentlicher Investitionen und beseitigte etwaige Defizite.
- * Besonders die thematischen Ex-ante-Konditionalitäten für intelligente Spezialisierung erreichten ihr Ziel durch die Beseitigung von Defiziten bei der Zusammenarbeit und Beziehung zwischen regionalen Akteuren, die für die Unterstützung der Innovation wichtig sind.
- * Die Zusammenarbeit auf nationaler und regionaler Ebene in den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission wurde verbessert.
- * Der Nutzen des Mechanismus wurde durch die Tatsache nachgewiesen, dass während der Programmplanungsphase Verbesserungen am Rahmen vorgenommen wurden. Eine beträchtliche Anzahl der Konditionalitäten wurden weiter verfeinert und erfüllt.

Schwächen:

- * Die Mitgliedstaaten mussten zusätzliche Ressourcen für die Bewältigung des Umfangs und der Arbeitsbelastung des Verfahrens bereitstellen.
- * Einige Mitgliedstaaten waren der Ansicht, dass die Europäische Kommission sie im gesamten Verfahren unter Druck gesetzt habe und die Anstrengungen zur Erfüllung der Ex-ante-Konditionalitäten in einigen Fällen erheblich und manchmal sogar unverhältnismäßig gewesen seien.

ZIELSETZUNGEN DER STUDIE

Die Studie erfüllte die folgenden spezifischen Ziele:

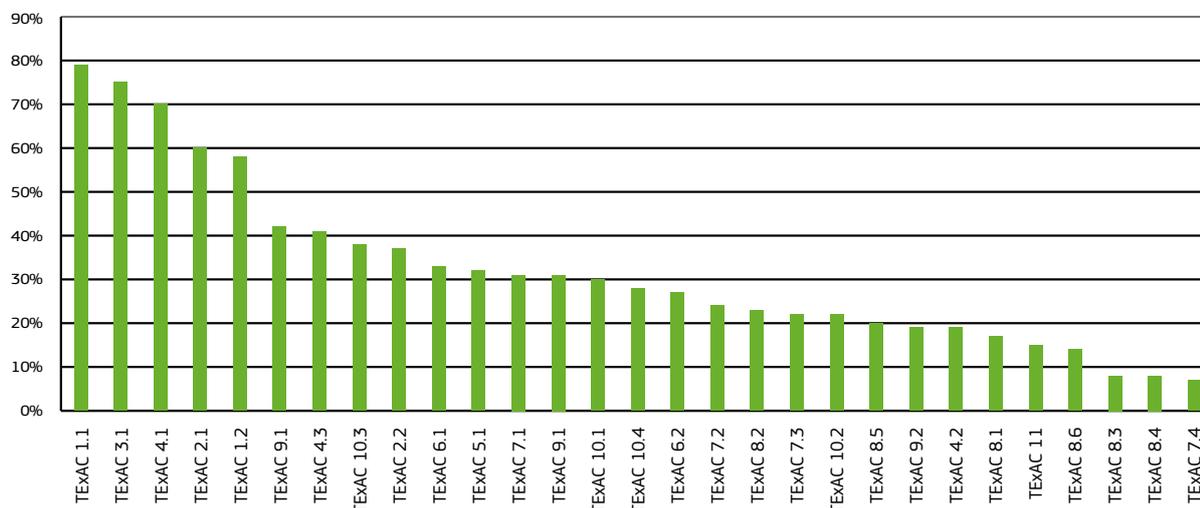
- Bereitstellung einer Zusammenfassung darüber, wie die Bestimmungen über die Anwendbarkeit und Einhaltung von Ex-ante-Konditionalitäten von Partnerschaftsabkommen (PA) und Operationellen Programmen (OP) berücksichtigt wurden.
- Bereitstellung einer Bewertung darüber, wie die Ex-ante-Konditionalitäten während der Programmplanungsphase umgesetzt wurden.
- Bereitstellung von Schlussfolgerungen über Stärken und Schwächen der Bestimmungen zu den Ex-ante-Konditionalitäten während der Programmplanungsphase sowie erster Schlussfolgerungen über den Wert dieses neuen Elements im Rechtsrahmen.

WICHTIGSTE ERGEBNISSE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Ex-ante-Konditionalitäten haben sich als sehr entscheidend für die Programmplanung der ESF-Fonds herausgestellt.

Alle allgemeinen und thematischen Ex-ante-Konditionalitäten wurden in allen Mitgliedstaaten als anwendbar betrachtet. Thematische Ex-ante-Konditionalitäten im Hinblick auf intelligente Spezialisierung (1.1), den „Small Business Act“ (3.1) und Energieeffizienz (4.1) wurden als am besten anwendbar (in mehr als 70 % der Operationellen Programme) erachtet.

Häufigkeit der anwendbaren thematischen Ex-ante-Konditionalitäten in Operationellen Programmen



Allgemeine und thematische Ex-ante-Konditionalitäten haben dazu beigetragen, die Engpässe in den Investitionsrahmen der Mitgliedstaaten zu ermitteln und zu bewältigen.

■ Allgemeine Ex-ante-Konditionalitäten

Die Anwendung **allgemeiner Ex-ante-Konditionalitäten** zeigte, dass die Statistiksysteme die größten Schwierigkeiten hatten, die relevanten regulatorischen, institutionellen oder strategischen Vorbedingungen für eine wirksame Intervention während der Programmvorbereitung zu erfüllen. Am anderen Ende der Skala boten die allgemeinen Ex-ante-Konditionalitäten für staatliche Beihilfen die besten Erfüllungsraten. In den Operationellen Programmen, die von Mitgliedstaaten eingereicht wurden, erforderte ein Viertel der anwendbaren allgemeinen Ex-ante-Konditionalitäten, einen Aktionsplan für Abhilfemaßnahmen einzurichten. Unter den in diesen Aktionsplänen festgelegten Tätigkeiten waren Umsetzungsschritte und kapazitätsbildende Maßnahmen besonders wichtig. Die Termine für die Umsetzung dieser Maßnahmen variierten, auch wenn die meisten auf

Ende 2015 angesetzt waren. Für allgemeine Ex-ante-Konditionalitäten im Zusammenhang mit öffentlicher Auftragsvergabe und staatlichen Beihilfen sollten die meisten Aktionspläne im Jahr 2016 durchgeführt werden. Für die allgemeine Ex-ante-Konditionalität 7 (Statistiksysteme) werden einige Aktionspläne im Jahr 2017 umgesetzt.

■ Thematische Ex-ante-Konditionalitäten

Thematische Ex-ante-Konditionalitäten für erneuerbare Energien (4.3), Heizkraftwerke (4.2) und Selbstständigkeit (8.2) zeigten gute Erfüllungsraten, während die thematischen Ex-ante-Konditionalitäten intelligente Energieinfrastruktur (7.4), Gesundheit (9.3), Verkehrsentwicklungsplan (7.1), andere Verkehrsträger (7.3) und Wasserwirtschaft (6.1) sich als am problematischsten herausstellten. Drei Mitgliedstaaten (AT, DK, IE) waren bereits in der Lage, die anwendbaren thematischen Ex-ante-Konditionalitäten zu erfüllen, als das Programm angenommen wurde. Im Allgemeinen erforderten rund 40 % der thematischen Ex-ante-Konditionalitäten nach Einreichung des Operationellen Programms irgendeine Form von Abhilfemaßnahme.

Beim Vergleich der Erfüllung thematischer Ex-ante-Konditionalitäten nach Art der Region war der Anteil der erfüllten oder teilweise erfüllten thematischen Ex-ante-Konditionalitäten in stärker entwickelten Regionen sowie in Übergangsregionen am höchsten.

Rund **500 verschiedene Aktionspläne** gingen die Verbesserung thematischer Rahmenbedingungen an, **in erster Linie im Zusammenhang mit Forschung und Innovation – intelligente Spezialisierung (1.1)**. Eine beträchtliche Anzahl an Aktionsplänen wurde auch für den Abfallsektor (6.2), Straßenverkehr (7.1), Forschungs- und Innovationsinfrastruktur (1.2) und die Wasserwirtschaft (6.1) gemeldet. Circa 88 % der Aktionspläne wurden durch 14 Mitgliedstaaten aufgestellt. Die vollständige Umsetzung der meisten Aktionspläne (rund 80 %) war **bis Ende 2015** vorgesehen, obwohl eine erhebliche Anzahl der Pläne für thematische Ziele im Bereich Umwelt, Verkehr, Arbeitsmarkt und Aufbau von Verwaltungskapazitäten auch erst 2016 fällig war.

Die größte Vielfalt verschiedener Maßnahmen ist für Verwaltungskapazitäten (11), gefolgt von sozialer Integration im Hinblick auf das thematische Ziel 9 aufgeführt. **Die Mehrheit der Konditionalitäten erfordert Durchführungsmaßnahmen und ungefähr die Hälfte von ihnen politische Änderungen.** Die meisten vorhergesehenen rechtlichen und politischen Änderungen waren 2015 fällig. Dieser Zeitrahmen scheint übertrieben ehrgeizig gewesen zu sein.

Zum Stichtag der Studie (Ende Juli 2015) hatte die Kommission die Möglichkeit, Zahlungen bei Programmannahme auszusetzen, aufgrund des Risikos erheblicher Beeinträchtigungen für die Mitgliedstaaten nicht angewendet. Einige der Fälle, die eine problematische Entwicklung hätten nehmen können, waren bereits gelöst.

■ Die Interviews zeigten, dass das Verfahren und der informelle Dialog mit der Kommission als nützlich erachtet und wirksam eingesetzt wurden und in vielen Mitgliedstaaten einen Mehrwert boten

Die Anwendung und Bewertung der Ex-ante-Konditionalitäten war **ein Lernprozess für alle beteiligten Akteure**. Es gab zu Beginn im Hinblick auf die Festlegung von Aufgaben, Verantwortlichkeiten und das Verständnis des Umfangs und des Erfassungsbereichs der Analyse und der durch die Kommission angeforderten Informationen einige Schwierigkeiten. Gemäß den erhaltenen Kommentaren gab es zu Beginn einige unterschiedliche Ansätze sowie Zweifel bezüglich der Interpretation des Verordnungsentwurfs der Kommission. Dies ist jedoch bei der Einführung eines neuen Elements in die Programmplanung zu erwarten.

Gemäß den Angaben in der Online-Umfrage bewerteten die Verwaltungsbehörden die Erfüllungsphase des **Bewertungsprozesses der Ex-ante-Konditionalitäten als schwieriger als die Anwendungsphase**. Trotz der Schwierigkeiten in der Bewertung der Ex-ante-Konditionalitäten und einigen Unstimmigkeiten im Hinblick auf die Erfüllung gab es mit wenigen Ausnahmen keine größeren Unstimmigkeiten zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten/Verwaltungsbehörden bei der Bewertung der Anwendbarkeit von Ex-ante-Konditionalitäten. Die meisten Probleme wurden nach der Übermittlung zusätzlicher Informationen durch die Mitgliedstaaten/Verwaltungsbehörden gelöst.

Die allgemeine Meinung der Mitgliedstaaten ist, dass **der Prozess der Ex-ante-Konditionalitäten im Hinblick auf eine strategische Reform für viele von ihnen und für ihre Zusammenarbeit mit der Kom-**

mission sehr ehrgeizig war. Die Verwaltungsbehörden sahen die Kommunikation mit der Kommission zwar als zeitaufwändig an, sind jedoch generell der Meinung, dass sie positive Auswirkungen hatte. Fast 48 % der Befragten sahen den informellen Dialog als „sehr nützlich“ an.

Obwohl der Prozess als sehr langwierig erachtet wurde, wäre sogar mehr Zeit erforderlich gewesen, um hochwertigere Ergebnisse zu gewährleisten. In einigen Interviews mit den Mitgliedstaaten stellte sich heraus, dass dieser Zeitmangel für die Arbeit an den Ex-ante-Konditionalitäten einen negativen Einfluss darauf hatte, wie die Rolle solider Strategien und der öffentlichen Politik im Hinblick auf Transparenz und Partnerschaft wahrgenommen und behandelt wurde, was letztendlich die Qualität der entwickelten Strategien beeinträchtigen könnte.

In den Mitgliedstaaten ist eine Vielzahl unterschiedlicher staatlicher Behörden in die Erfüllung der thematischen Ex-ante-Konditionalitäten eingebunden. Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten richtete ein zentral koordiniertes Verfahren ein. Die Ergebnisse der Umfrage deuten darauf hin, dass nationale Regierungen und Agenturen in hohem Maße beteiligt waren. Bis zu einem gewissen Grad sind regionale Behörden stärker in die Durchführung von Aktionsplänen für thematische Ex-ante-Konditionalitäten eingebunden, besonders bei Erfüllung der Kriterien im Bereich des Kapazitätsaufbaus und der Überwachungssysteme. In Ländern mit einer großen Anzahl an Operationellen Programmen hoben die Verwaltungsbehörden auch Probleme bei der Koordinierung der regionalen und nationalen Ebene hervor (z. B. FR, EL und IT).

Mehr als die Hälfte der Befragten glaubte, dass der Mechanismus für Ex-ante-Konditionalitäten dabei helfen würde, die Effektivität ihrer öffentlichen Investitionen zu verbessern. Ein Fünftel der Befragten war jedoch der Ansicht, dass keine besondere Verbesserung in Bezug auf Effektivität oder Effizienz erkennbar war, mit Ausnahme der Innovationsstrategie. In einigen Ländern, einschließlich vieler der EU-15-Mitgliedstaaten, ist die Meinung verbreitet, dass der Prozess weniger Mehrwert bietet, obwohl die zugrunde liegende Logik gewürdigt wurde.

Die von der Kommission bereitgestellten Leitfäden wurden sehr geschätzt, obwohl die Mitgliedstaaten aufgrund unterschiedlicher Ansätze bei der Programmplanung diese nicht in gleicher Weise nutzten, wodurch Unterschiede in der Umsetzung entstanden. Die späte Veröffentlichung der Leitfäden führte zudem zu Verzögerungen, Frustration und doppelter Arbeit in vielen Mitgliedstaaten, besonders in Ländern, die ihre Partnerschaftsabkommen und Operationellen Programme frühzeitig ausgearbeitet hatten.

METHODISCHER ANSATZ

Die Studie beruht auf folgender Grundlage:

- ▶ Einer Sekundärforschung, die 28 Partnerschaftsabkommen und 216 Operationelle Programme umfasst, die durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds finanziert werden, einschließlich Multifonds-Programme, die durch den ESF kofinanziert werden; Die Analyse zeigt die Situation Ende Juli 2015 (13 untersuchte Operationelle Programme waren zu diesem Zeitpunkt noch nicht genehmigt);
- ▶ 98 Antworten auf eine Online-Befragung, die an alle Mitgliedstaaten und Verwaltungsbehörden gesandt wurde;
- ▶ 58 Interviews mit den wichtigsten Akteuren auf EU- und nationaler Ebene.

Weitere Informationen:

Vollständige Studie: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/studies_integration/impl_pf_esif_report_en.pdf

Weiterführende Informationen zur EU-Kohäsionspolitik: http://ec.europa.eu/regional_policy